

NATÁLIA REAL PEREIRA

**CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL: ANÁLISE DO SEU
FUNCIONAMENTO E DAS SUAS RELAÇÕES COM O CONTEXTO DAS
POLÍTICAS AMBIENTAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2011**

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

P436c
2011

Pereira, Natália Real, 1984-

Conselho de política ambiental: análise de seu funcionamento e de suas relações com o contexto das políticas de meio ambiente no estado de Minas Gerais / Natália Real Pereira. – Viçosa, MG, 2011.
xv, 126f. : il. ; 29cm.

Inclui anexos.

Orientador: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 93-100

1. Administração pública. 2. Administração estadual.
3. Política ambiental - Participação do cidadão. 4. Política pública. I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDD 22. ed. 354.3

NATÁLIA REAL PEREIRA

**CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL: ANÁLISE DO SEU
FUNCIONAMENTO E DAS SUAS RELAÇÕES COM O CONTEXTO DAS
POLÍTICAS AMBIENTAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 12 de abril de 2011.

Prof. Adriel Rodrigues de Oliveira
(Co-orientador)

Prof. Jeferson Boechat Soares
(Co-orientador)

Prof. Edson Arlindo Silva
(Membro)

Prof. José Ambrósio Ferreira Neto
(Membro)

Prof. Afonso Augusto T. F. C. Lima
(Orientador)

Dedico este trabalho especialmente à Laura e à Luci, que nos deixaram durante esta jornada.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não seria possível sem o apoio de muitas pessoas. Portanto, é questão de justiça e amor lembrá-las e agradecê-las.

Em primeiro lugar, ao Professor Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima, por ter aceitado orientar este trabalho e pelo apoio moral e profissional, fundamentais para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa.

Aos meus coorientadores Professores Jeferson Boechat Soares e Adriel Rodrigues de Oliveira, pelas criteriosas contribuições, que resultaram no aperfeiçoamento da proposta de estudo e dos resultados deste trabalho; e aos Professores Edson Arlindo da Silva e José Ambrósio Ferreira Neto, por terem feito parte da Banca Examinadora.

Aos meus colegas da Turma de Mestrado, professores e funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV, pela amizade e troca de experiências; em especial, às minhas colegas Fernanda Cristina da Silva, Ronise Suzuki de Oliveira e Andréia Albino.

Aos Professores Marco Aurélio Marques Ferreira e Thiago de Melo Teixeira Costa, pela orientação no Projeto da Bolsa Reuni; e ao Grupo de Estudos sobre Conselhos Gestores, especialmente à Professora Simone Martins, pelo convite e pelos ensinamentos.

Ao Professor Luiz Eduardo Fontes, pelo acolhimento e por facilitar o acesso às informações do Conselho; e aos entrevistados, pela prontidão e disponibilidade com que fui recebida.

Aos meus amigos e amigas, pela torcida e pelo apoio; e a todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização deste trabalho.

Sobretudo, aos meus pais, os grandes incentivadores deste Projeto; ao meu irmão, pela amizade e companheirismo; e ao Thiago, pela paciência e compreensão.

BIOGRAFIA

NATÁLIA REAL PEREIRA, filha de João Carlos Pereira da Silva e Eliana Real Pereira, nasceu em 8 de abril de 1984, em Ponte Nova, Minas Gerais.

Cursou o Ensino Fundamental na Escola Normal Nossa Senhora do Carmo, em Viçosa, MG, e o Ensino Médio no Colégio Universitário da UFV.

Em 2002, ingressou no Curso de Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), concluindo-o no ano de 2006.

Durante a graduação, realizou estágio na Associação de Prevenção do Câncer de Mama na Mulher, trabalhando em atividades relacionadas à captação de recursos para o Programa Mamamiga. Como bolsista, auxiliou na realização do diagnóstico organizacional do Departamento de Serviços Gerais da UFMG. No fim do curso, realizou estágio supervisionado na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG, quando elaborou seu trabalho de conclusão de curso, investigando o Programa Choque de Gestão implementado pelo governo de Minas Gerais.

A experiência na SEPLAG despertou seu interesse por temáticas relacionadas à Administração Pública e ao Estado. Dessa forma, em março de 2009, ingressou no Programa de Pós-Graduação, em nível de Mestrado, em Administração da Universidade Federal de Viçosa, submetendo-se à defesa da Dissertação no dia 12 de abril de 2011.

Atualmente, é servidora pública da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, ocupando o cargo de Gestor Fazendário da área de Tributação e Arrecadação.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE SIGLAS	x
RESUMO	xii
INTRODUÇÃO	1
1. OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	6
1.1. Objetivo geral.....	6
1.2. Objetivos específicos	6
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	7
3.1. Tipologia da pesquisa	7
3.2. Método de pesquisa e coleta dos dados.....	8
3.3. Análise dos dados.....	10
PARTE I	12
1. A PARTICIPAÇÃO E O PANORAMA DOS CONSELHOS NO BRASIL ..	13
1.1. Os novos rumos da teoria democrática	13
1.1.1. Caracterização dos conselhos no Brasil.....	22
1.2. O histórico dos conselhos no Brasil	24
1.3. A questão ambiental no Brasil	30
1.3.1. As políticas públicas em foco.....	30
1.3.2. Perspectiva histórica da questão ambiental	33
1.3.3. Arcabouço legal e institucional da política ambiental no Brasil....	35

PARTE II	40
2. O CASO DO CONSELHO DE POLÍTICA AMBIENTAL	40
2.1. Processo de criação e alterações no desenho institucional do COPAM	40
2.3.4. Análise da organização, da composição e do funcionamento do COPAM	52
2.3.4.1. Estrutura do COPAM.....	53
2.3.5. Presidência.....	56
2.3.6. O plenário	59
2.3.7. A Câmara Normativa e Recursal – CNR	61
2.3.8. As Unidades Regionais Colegiadas – URCs	63
2.3.9. As câmaras temáticas	66
2.3.10. Secretaria Executiva.....	68
2.3.11. O apoio técnico do SISEMA	68
2.3.12. Análise das relações do COPAM com o contexto das políticas de meio ambiente de Minas Gerais	69
2.3.11.1. A agenda do COPAM.....	70
2.3.13. Definição das pautas	70
2.3.13.1. Temas	72
2.3.13.2. Extensão da pauta.....	75
2.3.13.3. A dinâmica do COPAM.....	77
2.3.13.4. Participação.....	78
2.3.13.5. Representação	80
2.3.13.6. Relações com os poderes	83
2.3.13.7. Conflitos	86
3. CONCLUSÕES	90
4. REFERÊNCIAS.....	93
ANEXOS	101

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Panorama dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Brasil.....	29
Figura 2 - Organograma da Comissão de Política Ambiental, 1977.	43
Figura 3 - Organograma da Comissão de Política Ambiental, 1983.	45
Figura 4 - Organograma do Sistema Estadual de Meio Ambiente, 2007.	51
Figura 5 - Organograma do Conselho de Política Ambiental em 2010.	54
Figura 6 - Estrutura e atribuições das instâncias do COPAM.	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Identificação dos entrevistados em relação ao setor que representam no âmbito do COPAM.....	9
Quadro 2 - Categorias e subcategorias utilizadas na análise de conteúdo..	11

LISTA DE SIGLAS

ACM – Associação Comercial de Minas

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

AMDA – Associação Mineira de Defesa do Ambiente

CBH – Comitê de Bacias Hidrográficas

CECA – Comissão Estadual de Controle Ambiental do Rio de Janeiro

CEPRAM – Conselho Estadual de Meio Ambiente da Bahia

CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos

CNR – Câmara Normativa e Recursal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais

FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente

FIEMG – Federação das Indústrias de Minas Gerais

FJP – Fundação João Pinheiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEF – Instituto Estadual de Florestas

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas

MP – Ministério Público

ONU – Organização das Nações Unidas

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

SECT – Secretaria de Ciência e Tecnologia

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SEMAD – Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SMA – Superintendência de Meio Ambiente

SUPRAM – Superintendências Regionais de Meio Ambiente e
Desenvolvimento Sustentável

URC – Unidade Regional Colegiada

RESUMO

PEREIRA, Natália Real, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, abril de 2011. **Conselho estadual de política ambiental: análise do seu funcionamento e das suas relações com o contexto das políticas ambientais do estado de minas gerais.** Orientador: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima. Coorientadores: Jeferson Boechat Soares e Adriel Rodrigues de Oliveira.

Na sociedade moderna, a complexificação das atividades do Estado e o aumento populacional sustentaram mudanças na forma de deliberação, fazendo que o exercício da função política ficasse restrito a poucos cidadãos, que passam a representar os interesses da coletividade. Embora a maioria dos autores considere as eleições instrumentos essenciais na consolidação de um governo democrático, ressalta-se, em contrapartida, o caráter limitado do processo eleitoral, em face de situações que pretendem assegurar o controle dos governantes pelos governados. Nesse sentido, emerge uma corrente da teoria política – a democracia participativa –, que defende que as instituições constituídas pela vontade coletiva deveriam ser responsáveis por intermediar as relações entre os interesses individuais e coletivos, na formação do interesse público a ser implementado pela administração estatal. Nesse contexto, experiências recentes vêm estimulando o desenvolvimento e incorporação de novos arranjos que ampliem os atores e os espaços da política. No Brasil, a participação da sociedade civil nas arenas políticas é uma realidade relativamente recente, mais visível no momento da reivindicação pelo fim da ditadura e da redemocratização política na década de 1980, quando diversos mecanismos foram institucionalizados, entre os quais se destacam os conselhos de

políticas públicas. Os conselhos foram concebidos como espaços de participação política, deliberação e controle social, que possibilitam a representação de interesses diversos na definição da agenda pública. Entretanto, vários estudos sobre as experiências participativas dos conselhos vêm não apenas levantando suas possibilidades, como também apontando dificuldades no estabelecimento de processos efetivamente participativos, sinalizando para um olhar mais cauteloso acerca das promessas e expectativas que a introdução da participação da sociedade civil nesses espaços sugere. Nesse sentido, este trabalho buscou analisar esse novo padrão de relação entre Estado e sociedade, por meio de um estudo de caso descritivo-qualitativo, que teve como unidade de análise o Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais.

ABSTRACT

PEREIRA, Natália Real, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, April, 2011. **State board of environmental policy: a review of its operations and its relations with the context of environmental policies of the state of Minas Gerais.** Adviser: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima. Co-Advisers: Jeferson Boechat Soares and Adriel Rodrigues de Oliveira.

In modern society, government role complexity and population growth have influenced changes in decision-making, restricting political functions to a few citizens who become the sole representatives of the interests of all the citizens. Although most authors consider elections to be essential tools for the consolidation of a democratic government, they also point to the insufficient character of the voting process in view of events aiming at maintaining the control of rulers over the people. In this sense, a political theory emerges – participative democracy – which supports the idea that the institutions constituted by collective will should be responsible for mediating the relations between the individual and the collective interests, aiming at implementation of public interest formation by governmental administration. Within this context, recent experiences have stimulated the development and incorporation of new arrangements which increase the number of political actors and arenas. In Brazil, civil society participation in the political arenas is a relatively recent reality, which became more visible through the movement against the dictatorial government and in favor of political democratization during the 1980s, when several mechanisms were institutionalized, especially the public policy councils. Such councils were created as spaces for political participation, decision-making and social control, allowing the representation of various interests to define the public agenda. However,

various studies on the participative experiences of these councils have not only raised new possibilities but have also pointed to difficulties in the establishment of effectively participative processes, signaling a more cautious attitude regarding the promises and expectations suggested by the introduction of civil society participation in these spaces. In this sense, this work aims to analyze this new pattern of relation between the Government and Society by developing a descriptive-qualitative case study, focused on the Environmental Policy Council of Minas Gerais.

INTRODUÇÃO

Etimologicamente, o termo democracia¹ pode ser entendido como o poder emanado do povo. No entanto, são inúmeras as definições para esta terminologia no âmbito da teoria política. A definição de democracia, em parte, depende do momento histórico em que está inserida e das preferências ideológicas dos autores que tratam o tema.

Na Grécia Antiga, os indivíduos que gozavam de direitos políticos deliberavam sobre os interesses da coletividade, em praça pública, rotineiramente. Na modernidade, os cidadãos delegam a outrem a tarefa de representar seus interesses por meio de autorizações materializadas nos processos eleitorais. Para alguns autores², as diferenças entre o modelo clássico e o modelo atual de democracia podem ser entendidas como adaptações inevitáveis às mudanças incorridas no cenário político mundial. Outros autores³, no entanto, colocaram em xeque a viabilidade de regimes efetivamente democráticos nos tempos atuais, devido ao grande distanciamento das experiências recentes dos valores e preceitos que regem os ideais clássicos da teoria.

Com efeito, estudos recentes (LÜCHMANN, 2002; LAVALLE et al., 2006; MANIN et al., 2006) propõem a indicação de alternativas para fortalecer ou, mesmo, tornar “mais democráticos” os sistemas políticos atuais. O principal argumento utilizado é que a soberania popular não deve ser conduzida por um pequeno grupo de representantes e, por conseguinte, a participação política, idealmente, não se deve restringir à mera seleção de

1 Os radicais gregos “demo” e “kratos” significam povo e poder, respectivamente.

2 Ver Hickman e Alexander (1998) e Festenstein (1997).

3 Ver Dahl (1997).

líderes políticos. Para esses autores, o aperfeiçoamento das democracias contemporâneas está atrelado à criação de mecanismos de controle da ação governamental durante os interstícios eleitorais.

Nessa direção, encontra-se uma vertente da teoria política, denominada democracia deliberativa – ou participativa –, que tem balizado número significativo de pesquisas na área, defendendo que o fortalecimento das democracias perpassa pela construção de instituições e mecanismos políticos capazes de promover maior envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas.

A democracia deliberativa é um modelo que surgiu a partir dos movimentos estudantis da década de 1960 na Europa, mais notadamente na França, e ganhou notoriedade quando passou a se fazer presente no vocabulário da classe política e da classe trabalhadora. Entretanto, foi apenas no fim do século XX que a participação da sociedade na esfera pública tornou-se ponto central no debate democrático (NUNES, 2008).

No Brasil, a institucionalização e proliferação dessas esferas de participação, compostas por representantes do Estado e da sociedade se deram, principalmente, através da Constituição Federal de 1988, como parte das diretrizes da descentralização político-administrativa do Estado brasileiro. Assim, em decorrência dos princípios constitucionais que inserem a participação da sociedade na condução das políticas públicas e das legislações que condicionam o repasse de recursos a processos descentralizadores, foram criados inúmeros conselhos de políticas públicas.

Os conselhos podem ser definidos como espaços de participação política, deliberação e controle social, que atuam em conjunto com o aparato estatal na elaboração e gestão das políticas públicas e possibilitam a representação de interesses diversos na arena política e na definição da agenda pública. Teoricamente, mais que um canal para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos os argumentos e valores exarados dos debates com a sociedade civil. Logo, podem sinalizar possibilidades de avanços na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando

mecanismos de *accountability*⁴ e gerando responsabilização pública (CARNEIRO, 2002).

A percepção da relevância dos conselhos como instâncias de decisão na administração pública revela-se pelo crescente número de estudos relacionados com o tema. Uma pesquisa de caráter censitário realizada pelo IBGE (2001) contabilizou 26,9 mil conselhos municipais no país no ano de 1999⁵, uma média de aproximadamente cinco conselhos por município. Essa pesquisa também ressaltou as prerrogativas deliberativas dos conselhos, o que, aparentemente, sugere uma delegação de poder a essas instituições. Segundo os dados do IBGE, na data da realização da pesquisa 82% dos conselhos de saúde, 78% dos conselhos de educação e 73% dos conselhos da criança e do adolescente eram deliberativos. Todavia, a expressividade numérica e o caráter deliberativo dos conselhos não devem, necessariamente, ser traduzidos em avanços na democratização da gestão pública. Apesar da estrutura participativa que se arquitetou nas últimas décadas com a regulamentação dos conselhos, ainda são muitas as questões em torno da real contribuição dessas institucionalidades para o aprimoramento da gestão pública.

Vários estudos (TATAGIBA, 2002; SAMPAIO, 2006; NUNES, 2008; entre outros) sobre as experiências participativas dos conselhos vêm não apenas levantando suas possibilidades, mas também apontando uma série de dificuldades no estabelecimento de processos efetivamente participativos e sinalizando para um olhar mais cauteloso acerca das promessas e

4 O termo *accountability* refere-se ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros e, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e se submeterem ao veredicto da população. A conceituação aponta para a existência de agentes que têm o direito e poder legal e que estão de fato dispostos e capacitados para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina às sanções legais. Embora não haja tradução consensual para o termo *accountability*, vários autores têm empregado a palavra responsabilização como expressão equivalente. Entretanto, é válido ressaltar que o termo responsabilização pode limitar a abrangência da noção de *accountability*, quando associado apenas a um controle *ex post*.

5 Em 1997, o IBGE implantou um sistema de informações básicas municipais que tem como objetivo proporcionar a construção de amplo perfil dos municípios brasileiros e de um quadro geral dos aspectos da gestão municipal na atualidade. Entretanto, os questionários--base contemplam aspectos diferentes em cada edição, impossibilitando a padronização de dados. A última publicação que apresentou dados consolidados sobre conselhos é relativa ao ano de 2001, quando foram contabilizados 28,2 mil conselhos municipais. Contudo, essa publicação, em seu questionário, não abordou a natureza deliberativa e, ou, consultiva dos conselhos.

expectativas que a introdução da participação da sociedade civil nesses espaços sugere. Um dos principais argumentos é que a mera participação da sociedade civil não garante, de *per se*, a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia (LÜCHMANN, 2007).

Nesse sentido, através do caso do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais – COPAM, este estudo buscou analisar esse novo padrão de relação entre Estado e Sociedade verificado no Brasil nos últimos anos. Para tanto, propôs-se a responder a seguinte indagação: como funciona o Conselho de Política Ambiental e quais são suas relações com o contexto das políticas ambientais de Minas Gerais?

A escolha de um Conselho de Política Ambiental justifica-se pela emergência de inúmeras discussões e iniciativas promovidas por diversos setores da sociedade, em razão da crescente deterioração ambiental do planeta. Os níveis crescentes de desenvolvimentos econômico e populacional têm produzido efeitos de escala global que requerem ações internacionais, uma vez que as formas de degradação não se limitam às fronteiras nacionais.

Nesse contexto, observou-se que, ultimamente, as noções de desenvolvimento que consideram a conservação ambiental vêm evoluindo e tornando-se temática central de várias conferências e documentos internacionais. Entende-se que a formulação e implementação de políticas ambientais dependem de uma cadeia de agentes sociais, cujos elos vão desde o Estado e os agentes públicos, a academia e os cientistas, os setores econômicos e os meios de comunicação até a sociedade civil organizada e a população em geral (SIQUEIRA, 2008). De acordo com esse autor, todos os segmentos sociais têm interesse em que as políticas ambientais sejam formuladas e executadas de forma a refletir o máximo possível as suas pretensões. Entretanto, essas políticas e programas nem sempre traduzem os anseios e interesses da população a que se destinam, criando contradições entre os objetivos do formulador, o efeito real e o efeito percebido.

Após tais considerações, cabe apresentar a maneira como o trabalho foi estruturado. A primeira parte refere-se aos objetivos gerais e específicos do trabalho e aos procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa.

Posteriormente, delimitou-se o marco de referência conceitual utilizado no trabalho, no qual foram abordados aspectos relativos aos novos rumos da democracia e ao panorama dos conselhos no Brasil, seguidos pela contextualização da questão ambiental. A segunda parte apresentou os resultados da pesquisa sobre o COPAM e, por fim, as considerações finais da pesquisa.

1. OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

1.1. Objetivo geral

Analisar a estrutura e funcionamento do Conselho de Política Ambiental e suas relações com o contexto das políticas ambientais de Minas Gerais.

1.2. Objetivos específicos

Estes objetivos foram:

1. Compreender o processo de criação do COPAM.
2. Analisar a organização, composição e funcionamento do COPAM.
3. Analisar as relações do COPAM com o contexto institucional das políticas ambientais em Minas Gerais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa científica, em sua essência, objetiva expandir o conhecimento humano. Para tanto, exige que impressões, experimentos e observações acerca de determinado objeto de estudo sejam sistematicamente planejados e executados segundo rigorosos critérios de coleta e análise dos dados.

Nesse sentido, segundo Gil (2002) a pesquisa científica consiste em um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo encontrar respostas aos problemas propostos, buscando a compreensão de determinada realidade ou a descoberta de verdades parciais. Ressalta-se que cada área da ciência possui particularidades que determinam os procedimentos metodológicos a serem utilizados de acordo com as especificidades do universo da pesquisa.

Esta pesquisa insere-se no campo das ciências sociais que, em um cenário relativamente recente, tem exercido papel fundamental e reconhecidamente relevante no meio científico ao polemizar e indicar soluções para problemas de coletivos complexos, que compreendem uma diversidade de variáveis (SOARES, 2006).

3.1. Tipologia da pesquisa

Esta pesquisa buscou integrar a perspectiva teórica e metodológica, por meio de um estudo de caso único de natureza descritivo-qualitativa. De acordo com Goldenberg (2003), o estudo de caso proporciona análises mais completas que outras tipologias de análise, uma vez que considera a

unidade social da pesquisa como um todo, seja ela um indivíduo, uma instituição ou uma comunidade. Permite, assim, que o fenômeno social estudado e suas singularidades sejam analisados em profundidade, tendo em vista a complexidade das relações e da dinâmica do objeto de estudo.

A abordagem qualitativa, por sua vez, tem o campo de investigação como fonte de dados e o pesquisador como instrumento principal da coleta de dados. Com o uso dessa tipologia, refuta-se a comprovação ou negação de hipóteses e acredita-se que o fenômeno é compreendido por meio do contato do pesquisador com a realidade (GONÇALVES; MEIRELLES, 2004).

Na pesquisa descritiva, segundo Gil (2002) o pesquisador descreve as características de determinada população ou fenômeno, não havendo teste de hipóteses nem tentativas de construção de modelos teóricos. Na verdade, os estudos de casos descritivos podem constituir uma base de dados para pesquisas comparativas subsequentes ou para construção de teorias.

3.2. Método de pesquisa e coleta dos dados

O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso que, de acordo com Yin (2001), é a estratégia recomendada ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, quando não se podem manipular os acontecimentos relevantes.

De acordo com esse mesmo autor:

O estudo de caso conta com muitas técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta e série sistemática de entrevistas. [...] o poder diferenciador do estudo é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional (YIN, 2001, p. 27).

Nesse sentido, em relação à coleta dos dados empíricos, foram utilizadas as seguintes fontes destacadas, por Yin (2001): documentos, entrevistas semiestruturadas e observação direta.

Entre os documentos utilizados, encontram-se a legislação sobre o Conselho de Política Ambiental — COPAM, as atas de reuniões, os relatórios de frequência, os acordos de resultados firmados entre a SEMAD e o governo, entre outros dados disponíveis nos sites do COPAM e da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável — SEMAD, na internet.

Em relação às entrevistas, como ponto de partida, visando compreender a dinâmica e as rotinas das diversas instâncias do COPAM, realizou-se uma entrevista exploratória com um técnico de carreira de uma Superintendência Regional da SEMAD – SUPRAM. As demais entrevistas, que ocorreram entre abril e agosto de 2010, seguiram o roteiro (Anexo 3) e foram realizadas com seis membros — conselheiros e suplentes — do COPAM de diferentes esferas de atuação, como mostrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Identificação dos entrevistados em relação ao setor que representam no âmbito do COPAM

Entrevistado	Setor que Representa
Entrevistado 1 (E01)	Poder Público
Entrevistado 2 (E02)	Defesa do Meio Ambiente
Entrevistado 3 (E03)	Setor Produtivo
Entrevistado 4 (E04)	Defesa do Meio Ambiente
Entrevistado 5 (E05)	Poder Público
Entrevistado 6 (E06)	Poder Público

Para a seleção dos entrevistados, foram estabelecidos alguns critérios, como: frequência às reuniões nos anos de 2009 e 2010 (mínimo de 50%), indicação de outros entrevistados, oportunidades de acesso, disponibilidade e receptividade ao trabalho. Todas as entrevistas tiveram seu conteúdo gravado – com autorização dos entrevistados – e a duração média de 45 minutos.

Realizou-se também a observação direta por meio da participação, como pesquisadora, em seis reuniões das câmaras e unidades regionais colegiadas do COPAM. Foram observadas três reuniões da Câmara Normativa e Recursal e três de diferentes URCs.

3.3. Análise dos dados

Para verificar como se dá o funcionamento do conselho e suas injunções nas políticas ambientais do Estado de Minas Gerais, os dados disponíveis foram analisados por meio de análise de conteúdo, estabelecendo-se categorias primárias a partir da literatura e extraindo dos dados categorias secundárias.

Após a transcrição das entrevistas e das notas de campo, iniciou-se o tratamento dos dados brutos para que estes se tornassem significativos e válidos. Assim, as informações disponíveis foram condensadas e colocadas em relevo, utilizando-se critérios semânticos. As informações julgadas mais importantes foram agrupadas em categorias analíticas, que seguiram os preceitos da homogeneidade, pertinência e produtividade, propostos por Bardin (1977).

Para a validação dos dados, foi utilizada a técnica de triangulação que, segundo Triviños (1987), tem como objetivo abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do objeto de estudo. Dessa forma, a técnica de triangulação utilizada neste estudo baseou-se no cruzamento de três elementos principais: as impressões obtidas nas observações das reuniões do Conselho; os textos de documentos oficiais, como as atas das reuniões e as transcrições textuais das entrevistas realizadas com alguns conselheiros.

Quadro 2 - Categorias e subcategorias utilizadas na análise de conteúdo

Objetivo	Categoria	Subcategoria
Compreender o processo de criação do COPAM	Contexto	Histórico
		Alterações no desenho institucional
		Atribuições
Analisar a organização, a composição e o funcionamento do COPAM	Estrutura	Presidência
		Plenário
		Câmara normativa e recursal
		Unidades regionais colegiadas
		Câmaras temáticas
		Secretaria executiva
Analisar as relações do COPAM com o contexto institucional das políticas ambientais em Minas Gerais	Agenda	Definição de pautas
	Dinâmica	Temas
Participação e representação		
Relação com os poderes		
Conflitos		

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

PARTE I

MARCO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL

As referências utilizadas para a fundamentação teórica deste estudo, inicialmente, buscaram elucidar aspectos da participação política e do panorama dos conselhos no Brasil. Para compreensão das transformações históricas que culminaram na criação de diversos conselhos, discutiram-se as origens da participação e aspectos da representação e da teoria democrática. Em seguida, o debate foi levado para o âmbito nacional, contextualizando a história e as características dos conselhos brasileiros, em especial os de meio ambiente.

Como a ênfase deste estudo recai sobre Conselho de Política Ambiental, fez-se um breve histórico da questão ambiental no Brasil, levantando elementos históricos, jurídicos e políticos.

1. A PARTICIPAÇÃO E O PANORAMA DOS CONSELHOS NO BRASIL

1.1. Os novos rumos da teoria democrática

O termo democracia carrega a concepção de uma forma de organização política baseada na igualdade potencial de influência de todos os cidadãos. Tal igualdade, por princípio, concederia às pessoas comuns a capacidade de decidir coletivamente seu destino. No entanto, o que se observa é que, em nenhum dos regimes hoje considerados democráticos, o povo realmente governa (MIGUEL, 2002).

As decisões políticas, na contemporaneidade, são tomadas por uma minoria, via de regra, mais rica e mais instruída que os cidadãos comuns, distanciando as formas de governo atuais da experiência clássica, vivenciada sobretudo em Atenas – capital da Grécia Antiga –, onde as principais decisões políticas eram tomadas pela assembleia popular, que era soberana. Não se está querendo dizer que o modelo grego seja aplicável às condições contemporâneas ou que não houvesse lideranças com influência desproporcional na condução dos negócios públicos, apenas enfatiza-se que, naquele contexto, a palavra democracia designava um conjunto específico de instituições, muitas delas voltadas para a participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas (MIGUEL, 2002).

Em um cenário político relativamente recente, a complexificação das atividades do Estado e o aumento populacional tornaram inviável a participação dos cidadãos em todos os organismos deliberativos, cujas decisões afetem suas vidas. Dessa forma, estabeleceram-se mudanças nas formas de deliberação, que restringiram o exercício da função política a poucos cidadãos, delegando-os a tarefa de representar os interesses da

coletividade. Nesse momento, a soberania popular deixa de ser exercida diretamente e passa a constituir-se um poder indireto, exercido por representantes eleitos⁶.

Esse novo modelo de configuração do sistema político, conhecido como democracia representativa, ancora-se na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal e tem como ponto alto da participação política da população, o processo eleitoral (LÜCHMANN, 2007).

O mecanismo eleitoral, segundo o qual se poderiam controlar as ações dos políticos, tem sido, contudo, considerado limitado, já que as eleições não oferecem mecanismos claros, capazes de informar, de forma eficiente, a respeito da qualidade das políticas desenvolvidas e das preferências dos políticos eleitos, tampouco de garantir limitações e efetivas punições às ações dos representantes (MEDEIROS, 2010).

Embora considerem as eleições instrumentos essenciais na consolidação de um governo democrático, a maioria dos autores ressalta o caráter insuficiente do processo eleitoral, em face de situações que pretendem assegurar o controle dos governantes pelos governados (ARAÚJO, 2007). Nesse sentido, emerge uma nova corrente na teoria política, que busca contornar as limitações do sistema representativo, a partir da criação de uma nova esfera pública, na qual indivíduos livres e iguais discutiriam e deliberariam assuntos de interesse coletivo.

Essa abordagem denominada democracia deliberativa – ou participativa – sustenta que instituições constituídas pela vontade coletiva deveriam ser responsáveis por intermediar as relações entre os interesses individuais e coletivos, na formação do interesse público a ser implementado pela administração estatal (LÜCHMANN, 2007). Observa-se assim, nas últimas décadas, ampliação da influência desse pensamento nas teorias políticas, tornando-o elemento central nas discussões sobre o significado da democracia, como apontou Miguel:

6 Segundo Miguel (2003, p. 133), “a função de representação política significa participar de processos de tomada de decisão em nome de outros (primeira dimensão), mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público em nome de outros”.

De diferentes formas, estão vinculados à corrente nomes como James Bohman, Joshua Cohen, Iris Marion Young, Amy Gutmann, John Rawls e Cass Sustein, além do seu principal inspirador, Jürgen Habermas. Fundada na tradição da teoria crítica, a democracia deliberativa tornou-se a principal alternativa à visão liberal-pluralista hegemônica (em vez da defesa da participação direta e da democracia industrial, que estiveram em voga nos meios radicais dos anos 1960 e 1970). Mais importante ainda, ela é levada em consideração pelos próprios expoentes da percepção hegemônica, que se vêm obrigados a refutá-la ou, como ocorre cada vez mais freqüentemente, a incorporá-la em suas próprias construções teóricas (MIGUEL, 2001, p. 175).

Teóricos dessa vertente, como Lüchmann (2002) e Lavallo et al. (2006), utilizam o argumento de que a soberania popular não deve ser conduzida por um representante, e, por conseguinte, a participação política idealmente não deve restringir-se à mera seleção de líderes políticos. Para esses autores, o aperfeiçoamento das democracias contemporâneas está atrelado à criação de mecanismos de controle da ação governamental durante os interstícios eleitorais.

A criação de mecanismos de controle governamental, no entanto, não é algo novo. Num primeiro momento histórico foram utilizados controles parlamentares (*checks and balances*)⁷ e procedimentais⁸ (*tribunais de contas*), como forma de evitar a apropriação privada dos espaços públicos e atos de corrupção dos governantes. Contudo, apesar de esses instrumentos avançarem em aspectos da moralidade e legalidade da gestão pública, eles

7 Conhecido também no Brasil como o Sistema de Freios e Contrapesos, os *checks and balances* estão inseridos no contexto da Teoria da Separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu. Historicamente, a concentração de poderes nas mãos dos monarcas e imperadores levou à degeneração, a arbitrariedades e ao abuso de poder. Tal constatação impôs a necessidade da criação de poderes intermediários, de contenção, ou “repositório de leis”, como mediadores das vontades do governante e do povo. Nesse sentido, o poder legislativo, além da prerrogativa de formalizar a vontade popular através de leis, deve controlar os atos dos governantes (poder executivo) que não estão sujeitos à sanção popular direta.

8 Os controles procedimentais, ou clássicos, caracterizam-se pela comparação entre “os atos, os feitos e as normas, a fim de comprovar se aqueles se ajustam ao que foi prescrito nestas últimas. [...] Seus fins são o cumprimento das normas existentes, de forma que verifiquem os princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais” (GROISMAN; LERNER, 2006).

não têm logrado garantir a efetividade das ações governamentais, tampouco assegurado que temas relevantes para a sociedade sejam inseridos na agenda pública.

Nesse contexto, foram desenvolvidos novos mecanismos que buscam controlar os resultados efetivos da gestão pública (*acordos de resultados*)⁹ e instrumentos de controle social (*fóruns, conselhos, audiências, referendos, plebiscitos*) – por meio dos quais a sociedade exerce papel ativo na defesa de seus interesses. A profusão desses mecanismos, nas últimas décadas, fez que temas inerentes à participação dos cidadãos comuns nas arenas políticas ganhassem relevância. Observa-se, assim, que a criação de mecanismos de controle social¹⁰, para além das eleições, ganha centralidade nas proposições dos defensores da democracia deliberativa, a fim de minimizar as imperfeições do sistema representativo. Teoricamente, por meio dos instrumentos de controle social, haveria uma redistribuição do poder decisório e, conseqüentemente, maior participação da sociedade na definição das prioridades das políticas e da agenda pública.

Na prática, observa-se que o discurso deliberacionista e suas prescrições vêm sendo incorporados pelas cartilhas de governantes, políticos e administrações estatais. Registrou-se, ultimamente, aumento exponencial de canais instituídos com a finalidade de promover e facilitar o diálogo entre governos e cidadãos. Contudo, ainda não há um veredicto sobre a dimensão das alterações e impactos dessas experiências no ordenamento político local e global.

9 Com a crise do Estado e a necessidade de melhorar seu desempenho, criaram-se mecanismos para fiscalizar a elaboração e os resultados das políticas públicas, por meio de instrumentos advindos da nova gestão pública. O objetivo é criar um modelo em que predomina o controle *a posteriori* dos resultados da ação governamental, a partir da definição de metas e de índices de desempenho, bem como a avaliação direta dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2006).

10 Deve-se destacar que o termo “controle social”, no âmbito das Ciências Humanas, pode apresentar significados distintos. Uma dessas acepções designa “controle social” como um controle coercitivo da sociedade em relação ao indivíduo e remete à discussão de uma ordem social independente e anterior ao indivíduo. Esse controle se dá com a internalização de normas, valores e crenças pelo indivíduo, ou pelo uso de sanções positivas – recompensas – e negativas – punições (QUINTANEIRO, 2002). Entretanto, termo “controle social” utilizado nesse trabalho pode ser definido como uma forma de controle que se dá através da informação e do envolvimento dos cidadãos na gestão pública. Em outras palavras, o controle social pode ser entendido como a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da administração pública e na execução das políticas e programas públicos.

No Brasil, pesquisadores têm voltado esforços para a compreensão das novas experiências de participação manifestadas, principalmente, em milhares de conselhos de políticas ou programas públicos criados nas últimas décadas, bem como em fóruns e orçamentos participativos de âmbito municipal.

Nesse contexto, vários estudos no âmbito das ciências sociais aplicadas sobre arranjos participativos, apesar de otimistas em relação ao poder transformador dessas esferas, vêm também apontando uma série de dificuldades no estabelecimento de processos efetivamente participativos, sinalizando para um olhar mais cauteloso acerca das promessas e expectativas que a introdução da participação da sociedade civil nesses espaços sugere (LÜCHMANN, 2007).

A Nova Esfera Pública, segundo Jünger Habermas

Jünger Habermas (1984), uma das principais referências da democracia participativa, em seu livro “Mudança Estrutural da Esfera Pública” propõe examinar as condições sociais que permitiram o surgimento da categoria esfera pública burguesa e analisar criticamente as suas transformações estruturais sofridas com o advento do capitalismo e do Estado de bem-estar. Velasco (1995), em sua resenha sobre a obra, afirmou que, embora os resultados fossem certamente pessimistas, o ponto central do debate trata da análise do potencial emancipatório contido nessa categoria.

Habermas (1984) iniciou sua argumentação alertando que o uso corrente dos termos “público” e “esfera pública” traz uma série de significados concorrentes, que se originam de diferentes fases históricas e provocam emprego um tanto confuso dessas palavras. Esse autor exemplificou tal confusão dizendo que se chama de “público” certos eventos quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a todos – o mesmo vale para locais públicos. No entanto, os “prédios públicos”

não implicam o mesmo significado, pois simplesmente abrigam instituições do Estado e não precisam, necessariamente, estar liberados à visitação pública. O Estado é o “poder público”, e seu atributo de ser público se deve à sua tarefa de promover o bem público.

Esse “poder público”, todavia, historicamente vem excluindo as pessoas privadas, que não têm qualquer cargo burocrático ou eletivo no Estado, da participação nas decisões. Nesse sentido estrito, “público” torna-se sinônimo de estatal. A “esfera pública”, por sua vez, é o espaço que cria um elo entre “setor privado” e “poder público”. Segundo Velasco (1995), o conceito de “esfera pública” aponta em direção a uma interação discursiva, na qual os cidadãos, enquanto pessoas privadas, se unem para submeter à crítica e ao debate racional as ações e políticas do Estado.

Em linhas gerais, o modelo ideológico de esfera pública pode ser compreendido como o espaço de formação da opinião e da vontade política, da discussão, da deliberação e da justificação pública, capaz de conferir legitimidade aos procedimentos de deliberação do ordenamento jurídico. No ideário da esfera pública, o acesso é aberto à participação de todos aqueles que têm capacidade de argumentação pública, visando ao entendimento e ao consenso (MENEZES, 2008).

Historicamente, no século XVI a classe burguesa encontrava-se com forte poderio econômico, entretanto excluída da função política. Com grande importância social e excluídos do *lócus* político, os cidadãos burgueses passaram a se reunir para discutir temas, como dominação e autoridade, buscando meios de enfraquecer o Estado (HABERMAS, 1984). Assim, a esfera pública, funcionando politicamente, aparece pioneiramente na Inglaterra na virada para o século XVIII¹¹, quando forças que queriam passar a ter influência sobre as decisões estatais apelam para o público pensante, a fim de legitimar reivindicações. Nesse contexto, a assembleia dos Estados

11 Segundo Habermas (1984), a concepção de setor privado se dá somente a partir da economia comercial, verificada na fase mercantil do capitalismo. Como reforçou Schumpeter (1918 *apud* HABERMAS, 1984), “as velhas formas que encerravam toda a personalidade em sistemas teológicos suprapessoais estavam mortas e a economia individual de cada família tinha se tornado o ponto central de sua existência e, com isso, havia sido fundada uma esfera privada contraposta à esfera pública como alguma coisa diferente” (HABERMAS, 1984, p. 33).

constitui um moderno parlamento, que passa a institucionalizar – por meio de normas e leis – demandas sociais, processo que se estende ao longo de todo o século (HABERMAS, 1984).

No decorrer da história, vários Estados também se valeram da opinião pública para forçar os regimes absolutistas e autoritários, a considerar os interesses de parte da coletividade. Aos poucos, essas conquistas logradas pela esfera pública foram perpetuadas por aparatos jurídicos (HABERMAS, 1984).

Nesse contexto, a evolução do direito público por meio de garantias jurídicas que vincularam as funções do Estado a normas gerais vem protegendo, junto com as liberdades codificadas no sistema de direito privado, tanto a sociedade quanto o próprio mercado. Conseqüentemente, a submissão de toda a atividade do Estado a um sistema normativo, à medida do possível sem lacunas, e legitimado pela opinião pública restringe a ação do Estado, sobretudo como instrumento de dominação. Assim, as constituições ou leis fundamentais, que sancionaram o ordenamento jurídico estatal nos países do continente europeu, passaram a assegurar as funções da esfera pública através dos direitos fundamentais (HABERMAS, 1984).

O princípio da publicidade dos atos públicos é outro aspecto enfatizado pelo autor. Segundo Habermas, nos parlamentos, por volta do século XIX, a exigência da publicidade dos debates garantiu à esfera pública maior poder de influência e assegurou a conexão entre deputados e eleitores como parte de um único público. Na mesma época, a publicidade também se impôs aos processos judiciais, pois mesmo a Justiça independente necessitava do controle da opinião pública. Todavia, de acordo com esse autor, a resistência mais notável contra o princípio da publicidade foi oferecida pela administração (HABERMAS, 1984).

Para Nancy Fraser (1992 *apud* MENEZES, 2008), a importância dessa esfera pública com atuação política é fácil de explicar. Pois no conceito de esfera pública proposto por Habermas há clara distinção entre os aparatos do Estado, a economia de mercado e as associações democráticas, distinções essas que são essenciais para a teoria democrática.

Apesar, contudo, de alguns êxitos logrados durante a construção de Estados pretensamente sintonizados aos anseios da sociedade, aquele autor enfatizou, inúmeras vezes, que a referida esfera pública se localiza em um Estado de Direito burguês que induz a uma organização do poder público, tal que garanta sua subordinação às exigências de uma esfera privada:

As normas constitucionais são, com isso, fundadas num modelo de sociedade civil burguesa [...] Assim, pois, as “pessoas privadas” com as quais o Estado de Direito, tendo-lhes garantido socialmente a autonomia através da propriedade e que contam com as qualificações da formação educacional e cultural, são uma pequena minoria. [...] Muito numeroso é o “povo”, acima de tudo a população rural. [...] Assim, a esfera pública burguesa se rege e cai com o princípio do acesso a todos. Uma esfera pública, da qual certos grupos fossem *eo ipso* excluídos, não é apenas, digamos, incompleta: muito mais, ela nem sequer é esfera pública. [...] Esta esfera pública continua literária também quando assume funções políticas; formação cultural é um de seus critérios de admissão – a propriedade é o outro critério (HABERMAS, 1984, p.104-105).

Nesse sentido, segundo o autor contemporâneo Kenneth Baynes, o ideário da esfera pública burguesa seria prover as bases para expansão das liberdades civis e políticas, assim como a inclusão de movimentos e políticas sociais. No entanto, de acordo com Baynes, essa não é uma realidade empírica porque a imposição de interesses privados de grupos econômicos, além de comercializar a sociedade civil, influencia a mídia que, por sua vez, manipula a opinião pública (BAYNES, 1992 *apud* MENEZES, 2008).

Teoricamente, então, a esfera pública burguesa ficaria encarregada de formalizar os procedimentos políticos, medida que, no seu interior, a opinião pública discute e julga as ações do poder político e legitima as leis e liberdades que são asseguradas constitucionalmente, como direito ao voto, liberdade de associação e expressão. Sua função política concretizar-se-ia por meio do parlamento e ficaria a cargo da imprensa a publicidade das informações e opiniões (MENEZES, 2008).

Segundo Habermas (1984), entretanto, ao longo da história a estrutura da esfera pública sofreu alterações devido à interpenetração dos

setores público e privado da vida social, e a publicidade tornou-se manipulativa. Assim, dá-se a decadência da esfera pública, pois seu modelo original contara com a separação entre os setores sociais e com opinião pública autêntica. Todavia, para esse autor o ideal normativo da esfera pública permanece fundamentando a democracia moderna.

Seguindo esse raciocínio, Habermas (1984) argumentou que, com o passar do tempo, devido principalmente a aspectos culturais, a esfera pública foi tornando-se apolítica e privatizada, delegando a tarefa do “pensar” político às instituições que organizam os interesses privados e aos partidos políticos. Essas associações buscam do público assentimento ou, ao menos, tolerância.

Não haveria, assim, mais discussões públicas entre os cidadãos que resultassem em deliberações políticas, apenas escolhas plebiscitárias cujas alternativas seriam previamente determinadas por essas instâncias ou pelo governo. E os meios de comunicação passam a atender interesses de grupos privados, que lutam por influência e controle dos fluxos de comunicação. Contudo, de acordo com Habermas (citado por MENEZES), ele:

Não imagina, além da opinião pública, outro veículo da publicidade crítica que democratize internamente interesses de associações e partidos. No centro de organizações e partidos existe potencial de comunicação pública capaz de ser regenerado. Essa conclusão é derivada da tendência em direção a organização da sociedade na qual associam-se indivíduos, membros de organizadas coletividades, que competem pela aprovação da massa passiva, em ordem para alcançar o equilíbrio entre poder e interesses, uns contra os outros, e especialmente contra o massivo e complexo Estado democrático (MENEZES, 2008, p. 33).

Para Calhoun (1992 *apud* MENEZES, 2008), Habermas em seu relato não encontra efetivamente o caminho de sua esperança da revitalização dos ideais de esfera pública burguesa clássica. Segundo aquele autor, Habermas não acha a base institucional para efetiva esfera pública política correspondente em caráter e em função no capitalismo avançado.

Para tanto, chega-se à seguinte reflexão: se na definição de Habermas a esfera pública é o espaço da crítica argumentativa e

deliberativa e da democratização da autoridade e do poder político, não seriam, os Conselhos, uma institucionalização setorial desta esfera pública?

1.1.1. Caracterização dos conselhos no Brasil

Os conselhos, segundo Sampaio (2006), são definidos pelos principais autores do tema como espaços públicos institucionalizados pelo Estado, que tem como objetivo promover a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. Compostos por representantes do Estado e da sociedade, esses órgãos configuram-se como instituições híbridas, que procuram intermediar os interesses dessas duas esferas na gestão de programas e políticas públicas.

Os Conselhos brasileiros assumiram diferentes formas, a saber:

Conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito), Conselhos de Políticas Públicas Setoriais, focados na elaboração, implantação e controle de políticas públicas, resultantes de leis federais que almejam materializar direitos de natureza universal (Saúde, Educação, Cultura), Conselhos Temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, ou ações do governo, mas com outros temas, ditos transversais, que permeiam os comportamentos e direitos dos indivíduos e da sociedade (Direitos Humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro etc.) (ARAÚJO, 2007, p. 56).

A criação dos conselhos no Brasil está diretamente relacionada com os processos políticos ocorridos desde o fim da ditadura militar, integrantes das reformas que ocorreram no Estado e que culminaram em um processo de descentralização.

Nesse sentido, vale reforçar que as competências e atribuições dos conselhos são definidas por lei e, apesar de serem instâncias abertas à participação popular, como consta nas Leis Orgânicas dos Municípios,

alguns têm somente o caráter consultivo, restringindo-se apenas à formulação de sugestões ou ao encaminhamento de demandas.

À medida que isso ocorre, é possível que o sentido da real participação da sociedade civil em espaços políticos decisórios seja enfraquecido, limitando as possibilidades de a sociedade manifestar, opinar e interagir comunicativamente no processo decisório, uma vez que não é promovido um diálogo livre e igualitário (DEMANTOVA, 2003).

Para Tatagiba (2002), a competência legal de deliberar sobre as políticas públicas e aspectos da gestão é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma do Estado. Esse poder deliberativo dos conselhos faria que os representantes da sociedade civil presentes nesses órgãos compartilhassem a responsabilidade pela produção das políticas públicas com o Estado.

Mesmo que alguns Conselhos possuam caráter deliberativo, entretanto, é preciso atentar-se para o fato de que as deliberações podem ser as de interesse do próprio governo e, portanto, correspondam às decisões que já seriam tomadas, servindo muito mais para referendar e legitimar o poder executivo do que, de fato, influir nas suas ações (SANTOS, 2001). Desse modo, nem o poder deliberativo atribuído a essas instituições nem a contundente disseminação dos conselhos pelo país podem ajudar a aferir em que medida essas instâncias se tornaram efetivas ou foram realmente inseridas no processo decisório estatal. Segundo Sampaio (2006), essa tarefa, entretanto, mostra-se imprescindível para que se compreenda o papel desses órgãos na sociedade. Interessa saber:

Qual tem sido a função dos Conselhos? Em que medida eles têm conseguido vocalizar interesses coletivos da sociedade? Como eles têm interagido com os órgãos públicos aos quais estão vinculados? Em que medida os Conselhos têm obtido êxito para inserir novos temas na agenda política e influenciar o processo de definição de políticas públicas? Em poucas palavras, como os Conselhos têm desempenhado seus papéis de deliberação e controle e até que ponto eles têm sido capazes de contribuir no sentido da democratização do Estado e da sociedade civil? (SAMPAIO, 2006, p. 49-50).

Algumas dessas questões foram discutidas, mais adiante, na segunda parte do trabalho que descreve o caso do Conselho de Política Ambiental no Brasil.

1.2. O histórico dos conselhos no Brasil

Nas últimas três décadas do século XX, época em que ocorreu a chamada “terceira onda” de democratização, mais de 60 países suplantaram regimes autoritários para assumir alguma forma de regime democrático¹². Mas, durante o período de transição, surgiu um novo desafio: fazer que essas novas democracias se tornassem estáveis e duradouras – esse processo foi denominado consolidação democrática (RODRIGUES, 2008).

Além do desafio de não retroceder na escala democrática apresentada, existia, e ainda existe, a busca por avanços institucionais, o que englobaria mudanças no desempenho do governo, na administração pública, no sistema judicial, nos partidos políticos, nos grupos de interesse, na sociedade civil, na cultura política e no processo decisório.

Tais avanços exigiram reformas, que foram incentivadas, sobretudo, pela pressão dos movimentos sociais sobre o governo. No Brasil, esses movimentos reivindicavam, fundamentalmente, os direitos civis e o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois se questionava o Estado como protagonista da gestão pública (PAULA, 2005).

Segundo Avritzer (1994 *apud* DAGNINO, 2002), o ressurgimento da sociedade civil brasileira a partir do golpe militar foi tão significativo que é visto, por alguns analistas, como de fato a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior se caracterizava pela notável falta de autonomia em relação ao Estado. De acordo com Dagnino (2002), por ser o único núcleo possível de resistência ao autoritarismo, a sociedade civil se organizou e desempenhou papel fundamental na transição democrática.

12 O critério mais aceito para se identificar um país democrático consiste, basicamente, em direitos civis e políticos garantidos, além de eleições transparentes, competitivas e inclusivas (RODRIGUES, 2008).

Naquele tempo, dentro da sociedade e dos movimentos sociais era latente a demanda para descentralizar os níveis de decisão. Argumentava-se que, estando o poder mais perto dos cidadãos, haveria condições de superar o profundo distanciamento entre as necessidades concretas da sociedade (principalmente as camadas mais desfavorecidas da população) e as políticas públicas. Isso permitiria também que os cidadãos, participando com maior efetividade e constância, se educassem politicamente de maneira mais rápida, convertendo-se em verdadeiros sujeitos sociopolíticos por suas próprias ações (DEMANTOVA, 2003).

Nesse contexto, o governo federal brasileiro passou a delegar aos estados e municípios grande parte da gestão das políticas e incentivar a criação de mecanismos de participação social, na expectativa de superação de problemas identificados no Estado e no sistema político nacional (ARRETCHE, 1996).

Em virtude dessas mudanças surgiu a necessidade de formalizar a descentralização e atuação dos mecanismos de controle social. Assim, os conselhos de políticas públicas foram institucionalizados pela Constituição Federal de 1988 e por outras Leis Orgânicas, tornando-se, teoricamente, instrumentos de representação, expressão e participação da sociedade civil.

A partir da década de 1990, uma vasta legislação infraconstitucional, em função do processo de descentralização das políticas públicas implantado no país, normatizou vários programas sociais e passou a incluir em seu texto, por exemplo, a exigência da instauração de conselhos locais como condição obrigatória para que municípios pudessem aderir a determinadas políticas públicas e, por conseguinte, receber os recursos financeiros necessários ao seu financiamento. Houve, então, uma grande proliferação de conselhos setoriais no país (SPINELLI; COSTA, 2008).

Esse cenário reforça os argumentos de Cunnil-Grau (2006) de que a América Latina merece destaque no debate sobre controle social devido a um fato que parece não ser tão comum a outras regiões, que é a tendência à institucionalização¹³ dos mecanismos de controle difundidos na sociedade.

¹³ A institucionalização das experiências de participação pode ser entendida como a vinculação desses processos à estrutura governamental.

Ou seja, na maioria dos países latinoamericanos, essas novas organizações e procedimentos adquiriram valor e estabilidade não pelas demandas sociais, mas por meio de atos do Estado que definem: quem, como, com o quê e onde pode ser aplicado o controle social.

Para Demantova (2003), apesar de os conselhos instituídos no Brasil ao longo da década de 1990 se relacionarem aos movimentos sociais, eles foram, fundamentalmente, fruto de um projeto político governamental inserido na Reforma Administrativa do Estado. Isso fica evidente quando, ao analisar a criação dos conselhos municipais, se verifica que a maioria foi institucionalizada de forma induzida, a exemplo daqueles criados como condição para o repasse de recursos federais ou estaduais. Nesse sentido, Abranches e Azevedo (2004 *apud* SPINELLI; COSTA, 2008) afirmaram que a criação dos conselhos municipais, na maior parte dos casos, decorreu do interesse político de prefeitos ou secretários municipais e de exigências legais estabelecidas pelo governo federal ou estadual. Diante desse cenário histórico, observa-se que a literatura sobre o tema abrange pontos de vista distintos. Para os defensores da descentralização e da introdução de mecanismos participativos na administração pública, os conselhos garantiriam mais eficiência, eficácia e efetividade¹⁴ às políticas públicas, além da possibilidade de romper com as raízes do clientelismo e do patrimonialismo (MOURA, 2009).

Outros autores, entretanto, têm uma posição menos otimista em relação a esses novos espaços, alegando que o desempenho da gestão local estaria, em princípio, obstruído por inúmeras razões, as quais remetem, de maneira geral, à incapacidade político-institucional dos estados da federação e, principalmente, dos municípios (MOURA, 2009).

¹⁴ Operacionalmente, a eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Já o conceito de eficiência pode ser considerado a partir de suas perspectivas complementares: se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se requer para sua geração; se o gasto total está previamente fixado, se procura otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto (COHEN; FRANCO, 2008). Segundo Marinho e Façanha (2001), a efetividade, em termos de organismos sociais, está relacionada aos critérios decisórios e às realizações de uma organização, que devem apontar para a permanência, estruturação de objetivos verdadeiros e construção de regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação.

Considerações sobre os Conselhos de Meio Ambiente no Brasil

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2002) existem atualmente na América Latina inúmeros Conselhos participativos e facilitadores do diálogo social, principalmente nos setores da Saúde, Educação e Assistência Social, mas nenhum tem o nível deliberativo e de descentralização nem a intensidade de participação social, alcançada pelos Conselhos Ambientais brasileiros. Ou seja:

Esses Conselhos estão sendo considerados exemplos de autolimitação da autoridade governamental, com alto grau de controle social, dotados de transparência, o que confere uma legitimidade inédita às decisões do setor sócio-ambiental (RIBEIRO, 2007, p. 3).

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, conhecida também como Conferência de Estocolmo realizada em 1972, a maioria dos países criou instituições especiais para lidar com o meio ambiente, e também houve aumento significativo na aprovação de leis e regulamentações que tratavam da questão ambiental (FEAM/FJP, 1998).

No conteúdo dessas legislações e dos acordos internacionais, a participação da sociedade sempre foi considerada aspecto fundamental para a eficácia da gestão ambiental pública local e nacional, pois viabilizaria a manifestação e consideração dos interesses público e privado em torno da questão ambiental.

Segundo Souza e Novicki (2010), o crescente número de conferências internacionais sobre meio ambiente, associado às pressões sociais internas do país, promoveu a politização da questão ambiental no Brasil na década de 1970, tornando-a um tema de Estado. Em 1973, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), primeiro órgão oficial dedicado à gestão do meio ambiente, e em 1975 ocorreu a criação do primeiro Conselho Municipal de Meio Ambiente dedicado às questões ambientais, na cidade de Cubatão.

No âmbito estadual¹⁵, a primeira iniciativa de criação de colegiados para discussão de questões ambientais foi do Estado da Bahia, que, em 1973, criou o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM, que, naquela época, tinha caráter normativo. No ano seguinte, o Estado do Rio de Janeiro criou a Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, que veio a se tornar o primeiro colegiado ambiental com poderes deliberativos. E em 1977, o Estado de Minas Gerais criou a Comissão de Política ambiental, hoje Conselho de Política Ambiental (COPAM), de caráter normativo e deliberativo, pioneira na inserção da participação popular por meio de representantes da sociedade civil no debate e decisões da temática ambiental (MMA, 2007), ou seja:

Alguns anos após, em 1981, foi sancionada a Lei 6.938, instituidora da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), definindo os seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Esta lei criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), prevendo, embora limitadamente, o envolvimento dos estados e municípios na questão ambiental (SOUZA; NOVICKI, 2010, p. 2).

No âmbito municipal, apenas a partir de 1997 o crescimento numérico dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CMMAs torna-se expressivo no Brasil. De 1974 até 1996, contabiliza-se a criação de uma média de 60 CMMAs por ano, enquanto que em 1997 essa média subiu para 170, atingindo, em 2001, a uma média de criação de 350 Conselhos no ano. De 1997 a 2007, portanto, foram criados 2.257 novos CMMAs (IBGE, 2009).

Tal aumento pode ser atribuído à intensificação do debate em torno da preservação do meio ambiente e ao aumento no número de organizações não governamentais preocupadas com essa questão. A tendência verificada nos estados e municípios seguiu o modelo de gestão ambiental adotado pelo governo federal no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, onde há um Conselho Consultivo e Deliberativo (CONAMA) trabalhando em conjunto

15. Atualmente, todos os 26 Estados da Federação e o Distrito Federal possuem Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e respectivos órgãos executivos.

com um órgão central (Ministério do Meio Ambiente) e um órgão executivo (o IBAMA).

O aumento no número de conselhos ambientais nas últimas décadas também se justifica pelos efeitos indutores da municipalização do licenciamento ambiental, previsto pela Resolução CONAMA 237 (CONAMA, 1997), uma vez que, para o exercício dessa competência, implica receita financeira para a Prefeitura, e exige-se que o município possua o seu CMMA.

Atualmente, de acordo com a última pesquisa realizada pelo IBGE no ano de 2008, há no Brasil 3.124 conselhos municipais de meio ambiente, o que corresponde a aproximadamente 56% dos municípios brasileiros. Entretanto, desse total de 3.124 conselhos municipais, a pesquisa apontou que apenas 71% realizaram reuniões nos 12 meses que antecederam a pesquisa (IBGE, 2009), como mostrado na Figura 1.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios								
	Total	Com Conselho Municipal de Meio Ambiente							
		Total	Algumas características do conselho						Realizou reunião nos últimos 12 meses
			Paritário	Caráter do conselho					
				Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador		
Brasil	5 565	3 124	2 738	2 430	2 531	1 258	1 495	2 220	

Figura 1 - Panorama dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Brasil.
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais e Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Nesse sentido, o interesse dos diversos segmentos da sociedade em discutir a política pública de meio ambiente em função não apenas dos objetivos de preservação, mas também dos impactos nos níveis local e regional e suas potenciais restrições decorrentes, reforça o modelo dos Conselhos, como foros apropriados para debates democráticos e participativos (RIBEIRO, 2007).

1.3. A questão ambiental no Brasil

1.3.1. As políticas públicas em foco

O termo política pode contemplar várias dimensões ou possibilitar entendimentos diversos. Como a ênfase deste estudo relaciona-se às políticas públicas de meio ambiente, é necessário ressaltar algumas distinções entre as várias conotações da terminologia “política”.

Couto (2005), em seu artigo, destacou três dimensões julgadas relevantes: a política constitucional, a política competitiva e as políticas públicas. Segundo esse autor, a política constitucional relaciona-se à estruturação básica do Estado, a sua conformação fundamental. Ela define a natureza de um Estado em particular, levando em consideração “os direitos fundamentais que assegura e os procedimentos que aciona para permitir a tomada de decisão pelos governantes e a participação política pelos governados” (COUTO, 2005, p. 95). Pode-se definir uma política constitucional sob vários aspectos, como a democrática, em função dos procedimentos (quem e como governa), ou como de bem-estar social em função das garantias de direitos sociais mínimos asseguradas aos seus cidadãos. Utilizando a denominação dada a essa dimensão em linguagem corrente no inglês, pode-se definir a política constitucional como *polity*.

Outra dimensão, definida como política competitiva concerne à atividade política, propriamente dita, tem lugar no âmbito de certa conformação estatal. Política, nesse sentido, relaciona-se ao jogo e às suas diversas possibilidades: conflitos, cooperação, alianças, vitórias, derrotas, ganhos e perdas etc. Couto (2005) ressaltou, entretanto, que em certa medida toda atividade política é, ao menos em algum grau, competitiva. Todavia, é nos regimes democráticos que a competição ganha relevo, à medida que se torna não apenas algo posto e inevitável, mas também algo legítimo e até mesmo desejável. Ou seja, é a partir do desenvolvimento da competição política que resultam as decisões de governo e as transformações na estrutura estatal vigente. Na denominação em inglês, essa dimensão da política seria definida como *politics*.

Finalmente, a dimensão das políticas públicas, alvo central da discussão deste tópico, está relacionada com o produto da atividade política de determinado Estado. “É política pública tudo aquilo que o Estado gera como um resultado de seu funcionamento ordinário” (COUTO, 2005, p. 96). Nesse sentido, de acordo com Couto (2005), a produção das políticas públicas está condicionada tanto à política competitiva quanto pela política constitucional. Novamente buscando interface com as terminologias das produções acadêmicas de língua inglesa, fundamentadas no método de *policy analysis*, a dimensão “políticas públicas” equivaleria ao termo *policy*.

Vale ressaltar, entretanto, que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Souza (2006), em seu trabalho, recorre a várias fontes acadêmicas na tentativa de abranger os diversos aspectos do conceito, como mostrado no trecho a seguir:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

Os últimos anos registraram o aumento de estudos e de importância desse campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação.

De acordo com Souza (2006), o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser tanto formulado cientificamente quanto analisado por pesquisadores independentes. Assim, a disciplina, que nasce como subárea da ciência política, busca compreender como e por que os governos optam

por determinadas ações. Nesse contexto, começam a surgir propostas de aplicação de métodos científicos às formulações e decisões do governo sobre problemas públicos que se expandiram para diversas áreas da produção governamental, inclusive para a política social.

Souza (2006) argumentou que vários fatores contribuíram para a maior visibilidade dessa área dentro e fora da academia, um dos principais foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial dos países em desenvolvimento. Nesse contexto, o desenho e execução de políticas públicas, tanto as econômicas quanto as sociais, ganharam relevância. Posteriormente, novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do Pós-Guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou adoção de orçamentos equilibrados e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a dominar o pensamento dos governos a partir dos anos de 1980, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina. O último fator que levou muitos pesquisadores a se interessarem pelo tema está mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente e diz respeito ao fato de que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiram formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006).

Atualmente, fatores como concepção política e ideológica, estrutura de Estado e o modelo de desenvolvimento exercem grande influência sobre as políticas públicas, chegando a definir, em determinadas circunstâncias, o caráter e o próprio conteúdo das políticas. Dessa forma, as políticas públicas devem ser entendidas no âmbito das contradições do Estado e, sobretudo, como parte deste, pois expressam as dimensões política, institucional, econômica, social e ambiental, integradas à política econômica e à estratégia governamental (SANTOS, 2007).

No Brasil, somente com a instituição do governo republicano e com a abolição da escravidão que as políticas públicas começam a ganhar espaço no âmbito dos governos nacional e subnacional. Mais precisamente, a partir década de 1930, com o processo de industrialização é que começam a surgir demandas sociais latentes, que culminaram na criação de um sistema de proteção social e trabalhista. Posteriormente, o aumento da desigualdade e da pobreza forçou os governos a promoverem políticas e programas públicos em várias áreas. Essas ações se caracterizavam, no entanto, por forte monopolização da elaboração e do controle pelo governo central (SANTOS, 2007).

Nas últimas décadas, após a superação da crise fiscal, vivenciada sobretudo na década de 1980, e com a promulgação da Constituição Federal houve grande descentralização da ação governamental. Nesse sentido, a sociedade (setor privado e sociedade civil organizada) vem sendo chamada a participar tanto do desenho quanto do controle dessas políticas públicas (SANTOS, 2007).

No tópico a seguir, é realizada uma breve introdução sobre a perspectiva histórica no Brasil para contextualizar o arcabouço político e institucional das políticas públicas de meio ambiente no Brasil.

1.3.2. Perspectiva histórica da questão ambiental

Embora o fortalecimento do *ambientalismo* tenha se dado a partir da década de 1960, ações concernentes à defesa do meio ambiente remontam ao século XIX. Segundo Breston (1994 *apud* FEAM/FJP, 1998), um dos primeiros problemas ambientais a receber atenção internacional foi o da poluição causada por navios petroleiros nos oceanos e seus efeitos em animais e praias. Os danos ao meio ambiente causados pela indústria geraram comoção popular, que culminou na redação do primeiro instrumento internacional a tratar da poluição – a Convenção Internacional sobre a Prevenção de Poluição por Petróleo, promovido pelo governo britânico em 1954.

Mas somente no período após a Segunda Guerra Mundial, quando o crescimento econômico atinge patamares impressionantes, é que a degradação ambiental torna-se evidente, levando estudiosos a indagarem acerca da capacidade de o planeta tolerar o vertiginoso crescimento da população mundial. Somado a isso, grandes desastres ambientais também contribuíram para o aumento significativo de atenção da mídia em relação a essas questões (FEAM/FJP, 1998).

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, no ano de 1972, foi um marco inconteste na história do movimento ambientalista mundial. Nessa convenção estiveram presentes 114 nações, que enviaram cerca de 1.200 delegados, a maioria de nível ministerial, entretanto contou com a presença de apenas dois chefes de Estado: os presidentes da Suécia Olaf Palme e da Índia Indira Gandhi. Com a conferência, pretendeu-se produzir documentos que pudessem servir de base para subseqüentes ações dos Estados-Nações, no sentido da legislação e da implementação dos tratados internacionais. Além disso, a partir dessa data, as agências da ONU que atuavam em ações ambientais pontuais passaram a coordenar suas atividades através do United States Environmental Programme (UNEP) (FEAM/FJP, 1998).

Em 1992, 20 anos depois da Conferência de Estocolmo, o Rio de Janeiro recebe uma das maiores reuniões de líderes mundiais até então ocorridas. A Conferência do Rio contou com a presença de representantes de 178 países e 117 chefes de Estado. O documento final do encontro conclama os países a fazerem todo o possível para a promoção do desenvolvimento sustentável sem, contudo, produzir grandes avanços no assunto. Os Estados Unidos, na época responsáveis por 18% das emissões de gases que contribuem para o efeito-estufa, resistiram em assinar a Convenção do Clima, e só o fizeram depois de esvaziá-la bastante. Os norte-americanos também se recusaram a assinar a Convenção da Biodiversidade.

Com a entrada em vigor da Convenção do Clima em 1994, representantes dos países signatários da United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC passaram a se reunir anualmente para discutir a sua implementação. Esses encontros são

chamados de Conferências das Partes (COPs), que constituem o órgão supremo da Convenção do Clima. A COP reúne-se anualmente, e o primeiro período de sessões da Conferência das Partes (COP-1) ocorreu em Berlim em 1995. Entre os encontros mais famosos está a COP-3, realizada em Quioto (1997), quando foi criado o “Protocolo de Quioto” (ou Kyoto).

Recentemente, no ano de 2009 aconteceu o 15º encontro da Conferência das Partes em Copenhague, o maior encontro diplomático dos últimos tempos, que contou com a presença de representantes de 193 países e cerca de 120 chefes de Estado, cujo objetivo era buscar soluções e ações concretas para evitar o aquecimento global. No entanto, os resultados não lograram o êxito esperado, sendo produzida apenas uma declaração de intenções, sem efeito vinculante.

Nesse contexto histórico, observa-se que, entre os atores e instituições referidos, os Estados Nacionais foram atores-chave nos acordos internacionais e devem continuar a sê-lo num futuro próximo. A justificativa é de que os Estados certamente adequam suas políticas às pressões de interesses privados (ONGs e ciência), mas eles também estão sujeitos a um conjunto de pressões políticas domésticas, usualmente distanciadas das questões ambientais, que podem exercer papel importante nos resultados das negociações.

1.3.3. Arcabouço legal e institucional da política ambiental no Brasil

O processo de formulação e implementação da política ambiental no Brasil é relativamente recente, iniciado na década de 1970. A incorporação da abordagem do meio ambiente na agenda governamental foi, em grande parte, determinada pela amplitude mundial da discussão fomentada pelos países desenvolvidos (FEAM/FJP, 1998).

A princípio, entretanto, a institucionalização de regras que assegurassem a melhoria da qualidade ambiental significava, na perspectiva governamental da época, abrir mão dos atrativos que garantiam a concorrência do país na ordem econômica mundial. Dessa forma, o governo brasileiro negou-se a acatar uma série de medidas recomendadas pelo

plano internacional. A alegação era de que havia sido dada ênfase à visão dos países desenvolvidos, com diversos interesses nela engendrados. Alguns setores valiam-se do argumento de que as conferências internacionais faziam parte de uma estratégia dos países desenvolvidos para interferirem no processo de industrialização dos subdesenvolvidos (FEAM/FJP, 1998).

Em contrapartida, os constrangimentos causados pela posição do Brasil na Conferência de Estocolmo culminaram na criação do primeiro órgão de proteção ambiental no âmbito federal – a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, em 1973. Em sua tese de doutorado, Ferreira (1992) entrevista o ex-presidente da SEMA, que afirma que a criação da Secretaria teve como pressuposto servir de instrumento de propaganda política para a legitimação do regime autoritário vigente, buscando minimizar as críticas internas e externas ao modelo de desenvolvimento.

Apenas em 1981 são observados avanços no posicionamento do governo em relação à questão ambiental. Naquele ano, foi promulgada a Lei 6.938, considerada a principal estruturadora da ação de defesa do meio ambiente no país. De maneira oposta ao que ocorreu com as políticas na área de Educação e de Saúde, a Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938, previa, desde o seu surgimento, um sistema descentralizado de gestão ambiental. Dessa legislação originaram-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). O SISNAMA é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas fundações dos poderes públicos responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (CARLO, 2006).

Além da estruturação do Sistema de Meio Ambiente, a referida Lei foi, assim, responsável por mudança significativa na política nacional de meio ambiente, ao descentralizar a execução da política de controle ambiental, respaldando a ação dos estados e dos municípios e reservando à União a supervisão e edição de normas gerais e supletivas da política ambiental (FEAM/FJP, 1998). Dessa forma, os estados, na sua esfera de competências e nas áreas de sua jurisdição, poderiam elaborar normas supletivas e complementares e padrões ambientais, observados os que

fossem estabelecidos pelo CONAMA. Também foi reservada aos municípios a competência da elaboração de normas ambientais, desde que não entrem em conflito com as de âmbitos federal e estadual, e eles poderiam exercer, na sua jurisdição, o controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental (FEAM/FJP, 1998).

Presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, o CONAMA é constituído por representantes estatais e societais, com funções consultivas, normativas e deliberativas. Participam do CONAMA os principais ministérios e órgãos com interfaces com o meio ambiente, todos os estados e entidades civis ligadas ao setor produtivo e entidades de classe, acadêmicas e científicas que exercem atividades ou pesquisas relacionadas com o meio ambiente e organizações não governamentais ambientalistas. Atualmente, o Plenário do CONAMA é composto por 105 membros. Além disso, participam com voz, mas sem direito a voto, um representante do Ministério Público Federal, um do Ministério Público Estadual e um da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (MMA, 2010).

O Conselho iniciou suas atividades no ano de 1984, e a partir dessa data foram travadas discussões relevantes que resultaram em deliberações¹⁶ de grande repercussão, como a Resolução que regulamenta o licenciamento ambiental e avaliação de impactos; a política nacional de agrotóxicos e a política para criação de áreas de preservação (FEAM/FJP, 1998).

A Constituição Federal (CF) de 1988, que destacou a questão ambiental com um capítulo específico, foi também importante referência na inclusão da temática ambiental nas Constituições Estaduais e nos planos diretores municipais. Esse capítulo garante a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o como essencial à qualidade de vida sadia. As normas constantes da Carta Constitucional impuseram ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras. Mas somente com a Lei 9.605, de 1998, que trata dos crimes ambientais, é que foram inseridos no ordenamento jurídico nacional disciplinando, de forma específica, os

¹⁶ Vale ressaltar que as Resoluções do CONAMA têm força legal e são aplicadas em nível nacional.

princípios anteriormente assegurados no capítulo do Meio Ambiente da Constituição Federal. Essa lei possibilitou a cobrança, pelos Estados e Municípios, de multas por infração ambiental, desde que cada um dispusesse de uma Secretaria de Meio Ambiente (ou órgão afim) ou de um Conselho de Meio Ambiente, integrado(s) ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) (CARVALHO et al., 2005).

No período subsequente à promulgação da Constituição, intensificaram-se as críticas nacionais e internacionais à gestão ambiental no Brasil, dirigidas principalmente às queimadas na Amazônia e ao assassinato de Chico Mendes, líder do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, no Estado do Acre. Mais uma vez, com o constrangimento causado pelas manifestações diplomáticas e da imprensa, o governo passou a tratar a questão com um enfoque estratégico. Nesse contexto, foram criados o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal (Programa Nossa Natureza); o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, em 1989; e a Secretaria Nacional do Meio Ambiente, em 1990, que dois anos depois veio a se tornar Ministério do Meio Ambiente – MMA (FEAM/FJP, 1998).

Vale ressaltar que, além das legislações supracitadas, políticas nacionais relacionadas à área ambiental foram formuladas, trazendo renovação dos princípios já estabelecidos na legislação vigente. Merecem destaque: a Política Nacional Urbana (Lei 10.257/2001); a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997); a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/1999); e a Política Nacional da Biodiversidade (Decreto 4.339/2002).

Conforme citado anteriormente, é na área ambiental que grande parte das questões legais relaciona-se à legislação concorrente, cabendo à União a elaboração de normas gerais e, aos Estados e Municípios, a edição de normas suplementares. No que se refere às competências comuns, a Constituição de 1988 prevê que Lei Complementar fixaria normas para a cooperação entre os entes da Federação. No entanto, a ausência desse estatuto legal tem gerado entraves para a descentralização e consolidação da Política Nacional de Meio Ambiente no país (CARLO, 2006).

Diante do exposto, Capelli (2006 *apud* CARLO, 2006) entende que os impasses do cenário atual podem ser observados da seguinte maneira: “em geral, ou há omissão dos órgãos encarregados pela execução das políticas ambientais ou há competição entre eles para o exercício do licenciamento ou da aplicação das sanções administrativas” (CAPELLI *apud* CARLO, 2006, p. 120). Acrescenta ainda que essa desarticulação do poder público promove o fortalecimento do setor produtivo, tornando o Estado um mero mitigador de impactos previamente gerados.

PARTE II

2. O CASO DO CONSELHO DE POLÍTICA AMBIENTAL

2.1. Processo de criação e alterações no desenho institucional do COPAM

A partir da década de 1970, o Estado de Minas Gerais começa a promover iniciativas pontuais endereçadas à conservação do meio ambiente. Em 1975, o diagnóstico da situação do Estado foi apresentado no I Encontro Nacional sobre Proteção e Melhoria do Meio Ambiente. Entendeu-se à época que os problemas ambientais de Minas não estavam corretamente identificados e quantificados, uma vez que não havia definição quanto às responsabilidades institucionais e nem recursos humanos e financeiros para combater a degradação ambiental (FEAM/FJP, 1998).

Somando-se à falta de estrutura institucional, o Estado de Minas Gerais conviveu com a resistência do setor industrial ao estabelecimento de políticas de conservação ambiental até o fim da década de 1980 (FEAM/FJP, 1998). O Estado vivia uma contradição, ao mesmo tempo que emergiam demandas ambientais e cobrava-se dele um posicionamento, e os esforços da política econômica convergiam para o fortalecimento e subsídio do desenvolvimento industrial.

A primeira iniciativa do poder executivo em direção à institucionalização da política ambiental em Minas Gerais foi a criação da Secretaria de Ciência e Tecnologia – SECT (atualmente SECTES), que inseriu em sua estrutura a Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente. Assim,

de acordo com a Lei 6.953/76, em um primeiro momento ficaram a cargo da SECT as competências de âmbito ambiental do Estado de Minas Gerais:

- Coordenar a execução de medidas destinadas à proteção ambiental e zelar pela observância das normas de controle da poluição, em conexão com os órgãos federais competentes.
- Coordenar e supervisionar o levantamento e cadastramento de recursos naturais do Estado com vistas à sua utilização racional e proteção do meio ambiente.

Posteriormente, o governo assinalou para a criação, no interior da SECT, de uma Comissão de Política Ambiental capaz de definir os rumos da ação governamental na área. Nesse momento, o governo mostrava-se suscetível às influências do setor industrial, contudo indicava a intenção de dotar o Estado de uma política ambiental (FEAM/FJP, 1998).

O aumento das pressões da opinião pública internacional e da sociedade local foi fundamental para que, em 29 de abril de 1977, por meio do Decreto 18.466, fosse instituída a Comissão de Política Ambiental (COPAM) como órgão colegiado, integrante do Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia. O suporte técnico e administrativo indispensável ao funcionamento da COPAM seria fornecido diretamente pela Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, inclusive no tocante às instalações, equipamentos e recursos humanos necessários.

A instituição de um órgão colegiado com representação de vários segmentos da sociedade e com poderes deliberativos conferiu ao modelo implantado em Minas Gerais caráter pioneiro. A literatura especializada constata que naquele momento não havia, em nenhum dos Estados da Federação, um colegiado organizado dotado de poderes deliberativos, além de funções normativas e com participação tão ampliada da sociedade (FEAM/FJP, 1998).

O colegiado de Minas Gerais inovava ao incluir a participação de representação de entidade ambientalista e do Poder legislativo, além de grande representação do meio científico. Ressalta-se ainda a participação minoritária do executivo estadual (sete) de um total de dezesseis conselheiros (RIBEIRO, 2007, p. 2).

A constituição do órgão ambiental de Minas Gerais na forma de conselho foi crucial para a afirmação da política ambiental no Estado. Segundo o estudo da FEAM/FJP (1998), a decisão colegiada, por princípio, tinha como objetivos minimizar as interferências governamentais ou de setores produtivos na gestão ambiental e conferir transparência às decisões, uma vez que os debates e a manifestação dos interesses divergentes davam-se publicamente, no âmbito do COPAM. Nesse sentido, a estrutura colegiada mostrou-se uma forma de resistência contra governos pouco comprometidos com a questão ambiental, como argumentou Roberto Messias Franco:

A cultura de decisão pelo colegiado foi criada, no princípio, por uma questão de autodefesa, em relação ao que existia no próprio governo [...] nos governos anteriores, se um técnico ordenasse uma multa para tal empresa, ou não dar licença, ele estava na rua no dia seguinte. O risco que ele corria era porque não existia poder real [...] para ir contra uma instalação que não estivesse de acordo com o regulamento ambiental. Para a gente não ser tratorado, a estratégia foi, num primeiro momento, criar um conselho (FEAM/FJP, 1998, p. 86).

A organização da Comissão foi regulamentada pelo Decreto 18.622/77, que aprovava o regimento interno da Comissão e incluía: a atuação de um Plenário e de cinco Câmaras Especializadas, como a Câmara de Poluição Industrial; Câmara de Poluição por Adubos Químicos e Defensivos Agrícolas; Câmara de Política Ambiental; Câmara de Defesa de Ecossistemas; e Câmara de Mineração e Bacias Hidrográficas, como mostrado na Figura 2.

Além da estrutura interna, o Regimento previa a estruturação da ação executiva, por meio de uma Secretaria Executiva, que no início dos anos de 1980 veio a se organizar no âmbito da SECT, prestando, inicialmente, apoio administrativo ao COPAM em relação ao funcionamento das Câmaras e do Plenário (FEAM/FJP, 1998).

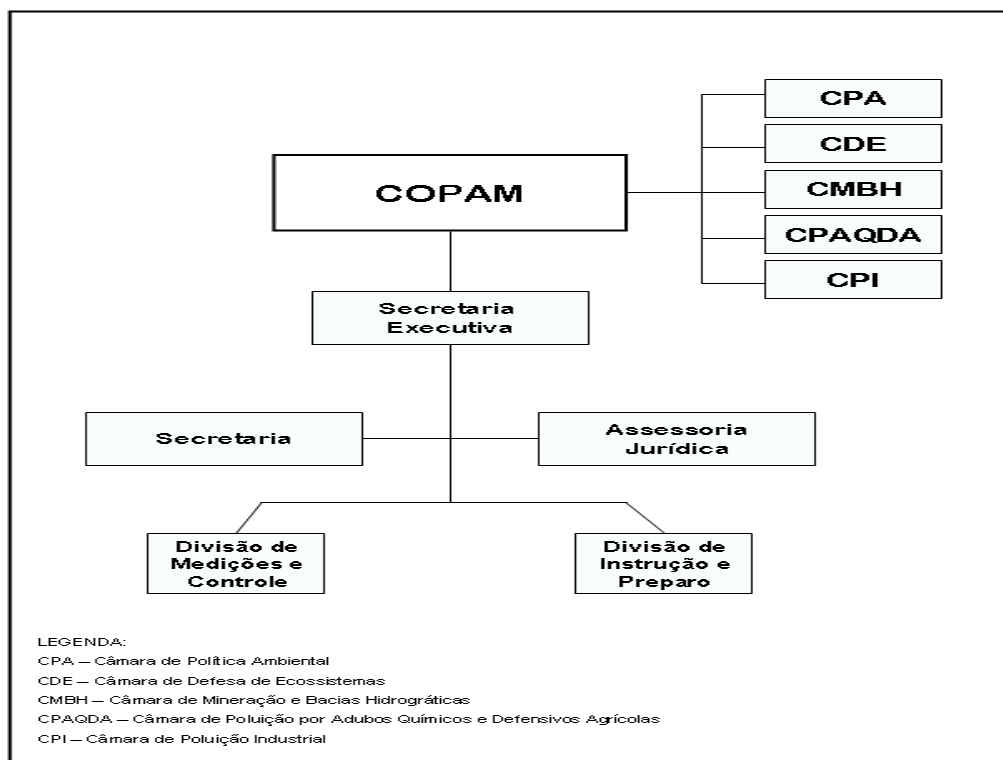


Figura 2 - Organograma da Comissão de Política Ambiental, 1977.

Fonte: A questão ambiental em Minas Gerais – FEAM/FJP, 1998.

As primeiras competências atribuídas à Comissão, conforme o Decreto 18.662/77, quando da sua criação foram:

I - Formular, para o cumprimento das unidades do Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia, normas técnicas de proteção ao meio ambiente, observadas as diretrizes federais pertinentes aos objetivos definidos no II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social ou no documento que o venha suceder.

II - Compatibilizar os planos, programas, projetos e atividades de proteção ambiental com as normas estabelecidas.

III - Elaborar o Estatuto de Proteção Ambiental.

IV - Propor a criação de sistemas de controle e medição de qualidade do meio ambiente, para aprovação do secretário de Estado de Ciência e Tecnologia.

V - Supervisionar a ação fiscalizadora de observância das normas que tenham por finalidade a preservação e melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida.

VI - Incentivar os Municípios a incluírem nos seus regulamentos de obras e posturas municipais normas de proteção ambiental e de defesa contra a poluição.

VII - Aprovar relatórios sobre impactos ambientais.

VIII - Estabelecer os mecanismos de fiscalização ambiental.

IX - Submeter ao secretário de Estado de Ciência e Tecnologia as alterações de seu Regimento, para homologação pelo Governador do Estado.

As reuniões plenárias eram realizadas mensalmente, entretanto restritas aos membros do Conselho. Poderiam participar das reuniões sem direito a voto assessores indicados ou pessoas convidadas pelo presidente, como versa o artigo a seguir do Decreto 18.662/77:

Art. 29 - Poderão participar das reuniões do Plenário, sem direito a voto, assessores indicados por seus membros, bem como pessoas convidadas pelo presidente.

Art. 30 - As reuniões do Plenário poderão ser secretas, a juízo do presidente ou por decisão do Plenário.

No período entre 1977 e 1982, o sistema estadual de meio ambiente centrava-se na articulação entre COPAM e CETEC. O primeiro encarregava-se de estudos técnicos, no âmbito do Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia. Já o CETEC funcionava, portanto, como o braço executivo do COPAM, responsabilizando-se pelos estudos de qualidade ambiental e técnicas de controle e medições e, particularmente, pela instrução técnica aos processos a serem avaliados pelo COPAM.

Nessa fase inicial, as negociações com o setor produtivo não surtiram o efeito esperado. As negociações tinham como parâmetros as condições econômicas gerais e o potencial financeiro e técnico das empresas. A situação agravava-se devido à inexistência de legislação que obrigasse o cumprimento das determinações do COPAM. Esse é um dos fatores que podem ser levantados para explicar o fato de os termos de compromisso assinados na época terem sido sistematicamente descumpridos, exigindo a edição de termos aditivos consecutivos.

Nesse contexto, por volta de 1982, as discussões apontavam para a necessidade de adequação do sistema institucional e legal do meio ambiente. Argumentava-se que era fundamental incrementar a estrutura de apoio técnico do COPAM, equipando-o para o atendimento de demandas crescentes. Concomitantemente, os órgãos de meio ambiente eram também

atingidos por uma postura cada vez mais crítica e fiscalizadora por parte da sociedade. Desse modo, foi criada, em 1983, a Superintendência de Meio Ambiente – SMA, demarcando uma nova fase do processo de institucionalização da política ambiental no Estado (FEAM/FJP, 1998).

Ficou a cargo da SMA a ação executiva na área do controle ambiental, principalmente nas atividades de licenciamento e fiscalização de fontes de poluição, responsabilizando-se também pela elaboração de pesquisas e estudos técnicos que subsidiariam a formulação de diretrizes da política estadual de meio ambiente (FEAM/FJP, 1998).

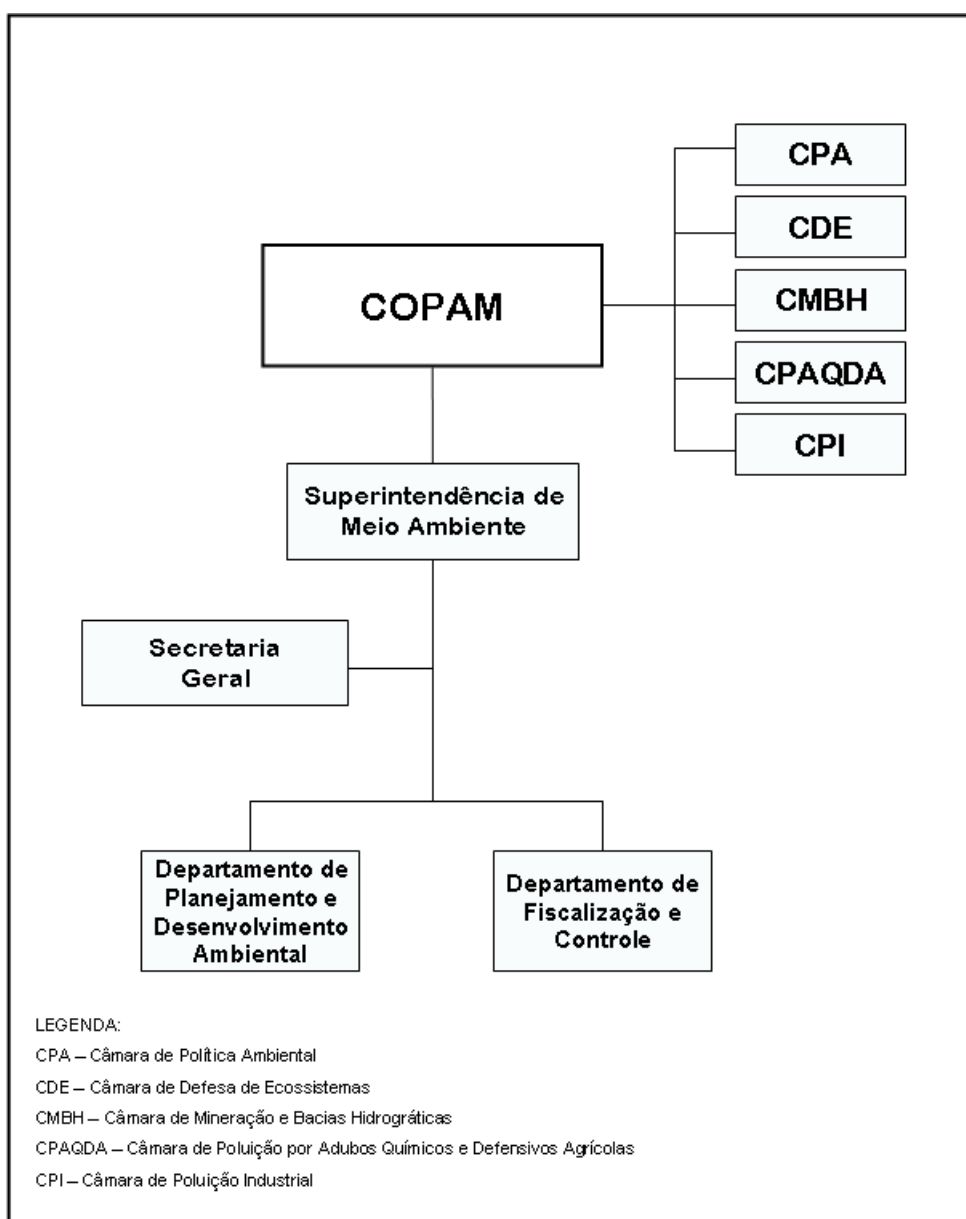


Figura 3 - Organograma da Comissão de Política Ambiental, 1983.

Fonte: A questão ambiental em Minas Gerais – FEAM/FJP, 1998.

No âmbito das competências do COPAM, no mesmo ano (1983), um novo decreto (Decreto 22.658/83) ampliou o rol de competências da Comissão, que continuava vinculada à SECT. Além de dotar o sistema do poder de polícia, necessário às autuações e fiscalizações próprias às atividades de controle ambiental, a instituição dessa norma determinou significativa ampliação das demandas sobre o colegiado. Mantiveram-se algumas competências já constantes do primeiro regimento e foram acrescentadas, no texto do Decreto 22.658/83, as seguintes atribuições:

V - Estabelecer as áreas em que a ação do Governo, relativa à qualidade ambiental, deva ser prioritária.

VI - Exercer a ação fiscalizadora no tocante à observância das normas contidas na legislação de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente.

VII - Exercer o poder de polícia, diretamente ou por delegação de competência, nos casos de infração da legislação de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente e de inobservância de norma ou padrão estabelecido, propondo a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a fiscalização ambiental.

VIII - Responder à consulta sobre matéria de sua competência, orientando os interessados e o público em geral quanto à aplicação das normas e padrões de proteção ambiental.

IX - Autorizar a implantação e operação de atividade poluidora ou potencialmente poluidora e, quando for o caso, providenciar o deslocamento ou encerramento dessas atividades, observadas as limitações impostas por lei.

X - Atuar no sentido de formar consciência pública da necessidade de proteger, conservar e melhorar o meio ambiente, inclusive incentivando ou patrocinando programações culturais e educacionais que levem a esses objetivos.

XI - Aprovar instruções, normas, diretrizes e outros atos necessários à implantação do Sistema Estadual de Licenciamento de Fontes Poluidoras e à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente.

XII - Julgar, por suas Câmaras Especializadas e pelo Plenário, pedidos de reconsideração e os recursos interpostos em razão da aplicação de penalidades por infrações de normas e padrões de controle ambiental.

Essa fase que se iniciou em 1983 com a criação da SMA teve como uma de suas principais características a aplicação efetiva da lei, que por sua

vez centrou-se particularmente na aplicação de penalidades. Dessa forma, a multa passou a ser utilizada com instrumento principal e não apenas complementar do processo de licenciamento. Tal fato acabou por suscitar polêmicas e discussões no interior do sistema estadual de gestão do meio ambiente, como argumentou o presidente do Centro para a Conservação da Natureza, Hugo Werneck, em entrevista veiculada pela imprensa em 1985:

Desde o término da administração de Fagundes Netto, a COPAM vem se desviando de seu objetivo básico, que seria a função de um órgão de política ambiental e não o papel de controlador da situação ambiental. O que assistimos hoje é a ação de um órgão que vive sempre na expectativa de uma denúncia e não se antecipa ao fato, evitando que ele aconteça para prejuízo da população (FEAM/FJP, 1998, p.111).

De acordo com o estudo empreendido pela FEAM e FJP (1998), houve, de fato, priorização dos procedimentos de controle ambiental de unidades produtivas, em detrimento da planificação da política no médio e no longo prazo. Embora tenha havido iniciativas posteriores nesse sentido, não se lograram avanços significativos.

O debate sobre a estrutura institucional do sistema estadual de meio ambiente, no período, continuou, todavia, intenso. A maioria das propostas versava sobre a necessidade da criação de um órgão de meio ambiente autônomo, com dotação orçamentária própria e capacitação administrativa, técnica e jurídica adequada para assumir responsabilidades pelos problemas de meio ambiente do Estado.

Somente em 1987, 10 anos após a criação da Comissão, esta passa a se denominar Conselho, por força da Lei 9.514. A organização do Conselho, todavia, sofreu poucas alterações, uma das mais relevantes foi a inserção da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e da Procuradoria Geral de Justiça no rol dos representantes do Conselho. Contudo, no ano seguinte, um grande passo foi dado rumo ao fortalecimento institucional do sistema estadual de meio ambiente, através do Decreto 28.163/88, que criou a Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, com as

finalidades de realizar estudos e pesquisas sobre o meio ambiente e atuar em sua proteção, conservação e melhoria, observadas as diretrizes do COPAM.

No início da década de 1990, devido à crescente demanda de controle ambiental e de medidas de conservação nas diversas regiões do Estado, inicia-se o debate sobre a necessidade da regionalização das atividades da FEAM¹⁷ e de outros órgãos, por meio da criação de representações regionais. Outras questões recorrentes referiam-se à capacitação de pessoal e da infraestrutura operacional da área e à valorização do corpo-técnico da FEAM (FEAM/FJP, 1998).

A intensificação do debate acerca desses temas levou, a partir de 1995, a um processo de profunda reformulação do sistema institucional de meio ambiente do Estado, consubstanciada na instituição da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Entre 1995 e 1997, foram colocadas em discussão a estrutura da SEMAD e a reforma do sistema de política ambiental, que compreendeu a completa revisão de atribuições dos órgãos executores da política de meio ambiente em Minas Gerais (FEAM, IEF e IGAM)¹⁸ e a criação de mecanismos de coordenação de suas ações. Nesse período, e até a completa regulamentação das mudanças, a FEAM continuou desempenhando a função de Secretaria Executiva de apoio a todas as Câmaras do COPAM¹⁹.

¹⁷ A municipalização da gestão ambiental foi uma das soluções propostas, uma vez que o Estado de Minas Gerais já tinha um histórico nessa matéria, entretanto esse projeto não logrou o êxito esperado. A necessidade da existência de base econômica municipal expressiva – premissa não verificada na maioria dos municípios mineiros – capaz de permitir a sustentabilidade do sistema limitou a aplicação e expansão do modelo pretendido. Além disso, observou-se certa resistência do poder executivo municipal para assumir os ônus políticos inerentes à tomada de decisão no nível local (RIBEIRO, 2007).

¹⁸ O Departamento de Recursos Hídricos (DRH) esteve originalmente vinculado à Secretaria de Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos e, em 1997, teve seu nome alterado para Instituto Mineiro de Águas – IGAM, quando passou a vincular-se à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O Instituto Estadual de Florestas – IEF foi criado em 1962 e durante anos esteve vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA). Com a aprovação da Lei Florestal, o IEF começa a ter ação tipicamente ambientalista, pois até então tinha como atividade principal o fomento, via incentivos fiscais, ao reflorestamento industrial. Com a instituição da SEMAD em 1995, o IEF migra da estrutura da SEAPA para figurar no organograma da SEMAD.

¹⁹ Em 1998, o Decreto 39.490 estabelece que a Presidência do COPAM fica a cargo do secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Nesse contexto, o IEF ficara responsável pela agenda verde (proteção e recuperação da cobertura vegetal e biodiversidade), a FEAM pela agenda marrom (estudo, controle e prevenção da degradação ambiental decorrente de atividades poluidoras) e o IGAM pela agenda azul (gestão dos recursos hídricos) no Estado²⁰. Ademais, as competências do COPAM são ampliadas, incluindo a efetiva regionalização da política ambiental, regulamentada em 2003.

Em 2003, as Leis Estaduais Delegadas 62, 73, 79, 83 e 105 deflagraram um processo de profundas modificações no sistema estadual de meio ambiente. Progressivamente, iniciou-se o processo de desconcentração do COPAM por meio da criação de sete Unidades Regionais Colegiadas – URCs, que foram regulamentadas pelo Decreto 43.278/2003.

De acordo com o estudo desenvolvido por José Cláudio Junqueira Ribeiro (2007), atual presidente da FEAM, as constantes reclamações relativas à necessidade de grandes deslocamentos e custos despendidos pelos diversos atores regionais para participarem das discussões nas reuniões do COPAM e de suas Câmaras especializadas – muitas vezes agravadas por adiamentos de pontos de pauta por falta de tempo hábil e somadas às críticas de o poder decisório estar concentrado nas mãos de pessoas predominantemente de Belo Horizonte –, nem sempre sintonizadas com as realidades regionais, determinaram a necessidade de análise de alternativas para o aperfeiçoamento do sistema.

Assim, para que os processos e decisões do sistema de gestão ambiental do Estado de Minas Gerais fossem otimizados, tornou-se uma ação prioritária promover a sua interiorização, garantindo a participação das prefeituras municipais, independentemente da criação e manutenção de um sistema municipal, e buscando também a participação de outros atores locais, governamentais e não governamentais (RIBEIRO, 2007).

²⁰ A adoção do modelo de agendas, proposto pelo Banco Mundial, colocou, mais uma vez, o sistema de meio ambiente do Estado de Minas Gerais na vanguarda nacional.

Para muitos entrevistados, esse processo representou um grande avanço para o sistema de meio ambiente do Estado, como mostrado no trecho a seguir:

Eu entendo que as URCs representam um avanço grande no SISEMA pela descentralização das decisões. Então, até a criação das URCs ficava o COPAM central em BH deliberando sobre processos do estado inteiro e, na maior parte das vezes, com um distanciamento muito grande da realidade e dos membros do conselho com as especificidades de cada processo. [...] Isso (a descentralização) trouxe um benefício que coincide com o aumento dos processos no COPAM, que estava ficando sobrecarregado (E-04).

De acordo com Ribeiro (2007), esse novo arranjo permitiu retirar cerca de 60% dos processos julgados em Belo Horizonte, com base em levantamento realizado entre 2000 e 2002, transferindo-os para o interior do Estado, o que facilitou a maior participação dos interessados, com redução de deslocamentos, custos e prazos. Tal fato aumentou a participação dos atores locais como tomadores de decisão.

Apesar, no entanto, das inúmeras alterações legais e regimentais vivenciadas pelos órgãos ambientais a partir de 2003, somente em 2007 o Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA (Figura 4) foi legalmente instituído por meio da Lei Delegada 125, a fim de estabelecer uma ação coordenada das entidades que o integram. Dessa forma, a remodelagem do SISEMA como estrutura funcional integrada teve como pressuposto fundamental a unificação e alinhamento dos objetivos e atividades desses órgãos e entidades. Essa unificação representou mais eficiência e economia para os cofres do Estado.

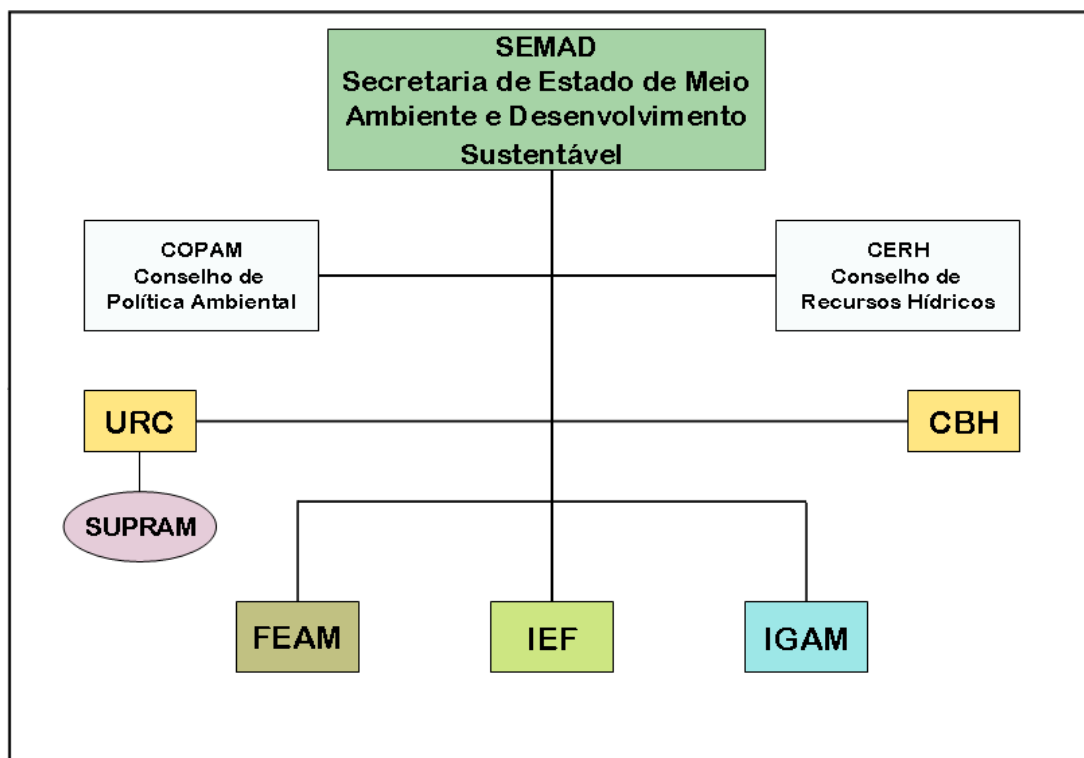


Figura 4 - Organograma do Sistema Estadual de Meio Ambiente, 2007.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Nesse contexto, as entidades vinculadas deixam de exercer papel operacional, no que se refere às atividades correlatas ao processo de regularização ambiental²¹, que passa a ser executado pela SEMAD auxiliada pelo COPAM, por meio das Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SUPRAMS, que provém os auxílios técnicos, científicos e jurídico às Unidades Regionais Colegiadas (URCs) do COPAM.

Após a análise do processo de criação e das alterações na estrutura do Conselho, o tópico a seguir traz uma análise do funcionamento, da organização e da composição do COPAM.

²¹ São instrumentos da regularização ambiental: o licenciamento ambiental; a autorização ambiental de funcionamento – AAF; a outorga do direito de uso dos recursos hídricos; a autorização para exploração florestal – APEF; a permanência/intervenção em área de preservação permanente – APP; reserva legal; entre outros.

2.3.4. Análise da organização, da composição e do funcionamento do COPAM

Em 1977, por meio do Decreto 18.466, foi instituída em Minas Gerais a Comissão de Política Ambiental (COPAM), um dos primeiros colegiados brasileiros com poder deliberativo que inseriu a participação da sociedade civil no processo decisório da administração pública.

A criação dessa Comissão deveu-se às pressões da mídia e da sociedade para que o governo inserisse em sua agenda medidas visando à conservação ambiental. A princípio, reivindicava-se um posicionamento do executivo estadual em face da crescente degradação ambiental resultante da expansão da política de desenvolvimento econômico e das áreas industriais no Estado. Mas, para que fossem adotadas medidas de restrições e compensações ambientais, naquele momento o governo teria que se indispor com o setor empresarial. Encontrou-se, assim, na criação de um colegiado a solução para esse desafio, pois o executivo passaria à sociedade civil o ônus das decisões e penalidades aplicadas.

Desde a sua criação, a Comissão passou por várias mudanças em sua estrutura e competências, na tentativa de aperfeiçoar o modelo de participação da sociedade. No entanto, a despeito de esse órgão atualmente ocupar papel central na estrutura do Sistema Estadual de Meio Ambiente, regulamentando a política ambiental e licenciando os empreendimentos potencialmente danosos ao meio ambiente, verifica-se, como abordado adiante, que a capacidade da sociedade em influenciar na definição da agenda pública ainda é limitada.

Nesse contexto, este tópico objetivou analisar e detalhar os principais aspectos da organização, da composição e do funcionamento atual do COPAM. Vale ressaltar que tal análise se fundamenta, principalmente, no Decreto 44.667/2007, último decreto que versa sobre a organização do COPAM, nas atas das reuniões, nas entrevistas com conselheiros e na observação direta de reuniões realizadas no período de julho a novembro de 2010.

2.3.4.1. Estrutura do COPAM

Diferentemente de boa parte dos conselhos de políticas públicas no Brasil, o COPAM é um órgão colegiado que contém várias instâncias colegiadas em sua estrutura. Assim, analisar o COPAM como um todo sem enfatizar as singularidades de sua estrutura é tarefa quase impossível. Nesse sentido, optou-se por, inicialmente, realizar uma análise detalhada do funcionamento de cada colegiado para, posteriormente, tratar de aspectos comuns a todas as instâncias.

Por definição do Decreto 44.667/07, o COPAM é órgão normativo, colegiado, consultivo e deliberativo, subordinado à SEMAD, que tem por finalidade deliberar sobre:

Diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sobre a sua aplicação (MINAS GERAIS, 2007).

Atualmente, o COPAM apresenta a seguinte estrutura:

- I – Presidência.
- II – Plenário.
- III - Câmara Normativa e Recursal.
- IV - Câmaras Temáticas:
 - a) Câmara de Energia e Mudanças Climáticas;
 - b) Câmara de Indústria, Mineração e Infraestrutura;
 - c) Câmara de Atividades Agrossilvipastoris;
 - d) Câmara de Instrumentos de Gestão Ambiental.
 - e) Câmara de Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas.
- V - Secretaria Executiva.
- VI - Unidades Regionais Colegiadas.

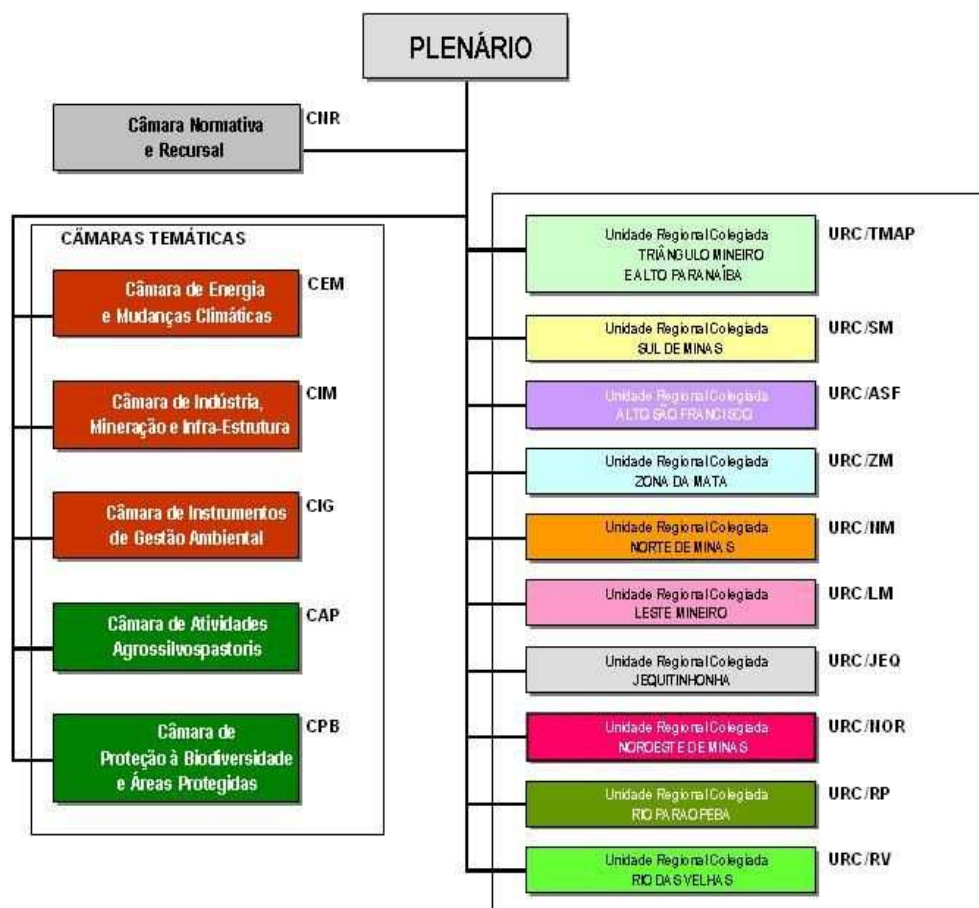


Figura 5 - Organograma do Conselho de Política Ambiental em 2010.

Fonte: Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/copam>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

Destaca-se que a coordenação do apoio técnico e jurídico das Câmaras Temáticas e das Unidades Regionais Colegiadas do COPAM é competência regimental da SEMAD, cabendo aos seus órgãos seccionais competentes e às SUPRAMs exercerem as atividades de apoio e assessoramentos técnico e jurídico.

Como mostrado na Figura 5 e conforme foi elucidado no tópico anterior, a partir de 2003 ocorreu a regionalização das atividades do COPAM, por meio da criação das Unidades Regionais Colegiadas, que se encarregaram dos processos de licenciamento ambiental. Na capital permaneceram as Câmaras Temáticas, o Plenário e a Câmara Normativa e Recursal. Contudo, a despeito das expressivas alterações na sua estrutura, as últimas modificações verificadas no Regimento Interno do Conselho foram realizadas em 1998. Assim, a falta de regimento atualizado que

organize e torne mais objetivas as reuniões foi assunto recorrente nas entrevistas:

Hoje, a Câmara e o próprio COPAM carecem de um regimento interno. Há 4 anos, ele iniciou a descentralização e nada foi alterado. O regimento é de 1998, quando tudo era concentrado aqui em Belo Horizonte, era centralizado, [...] E hoje, essa estrutura foi desmembrada e o regimento interno não foi adaptado. Então hoje a gente tem uma manifestação dos conselheiros desorganizada, com problemas de regulamento sendo decididos pela mesa no momento da reunião e, em determinados casos, sendo influenciada pelo Ministério Público. Então, temos um regimento interno que é ditado de acordo com os interesses do momento (E-03).

Observa-se que, por vezes, a ausência de organização regimental tem prejudicado o andamento das reuniões e até mesmo do funcionamento do COPAM. Com as mudanças incorridas no Conselho, o regimento tornou-se praticamente inaplicável e vem sendo utilizado por analogia.

Muitas vezes não dá pra fazer analogia com essa mudança toda que houve no COPAM. Questões de prazos, pedidos de vista, questões de justificativas, pequenas questões dentro do regimento que são muito importantes que podem prejudicar ou beneficiar todo o andamento de um processo, isso traz um prejuízo muito grande (E-06).

Além dos aspectos citados, a periodicidade dos encontros de algumas instâncias do COPAM é outro aspecto que carece de formalização regimental, uma vez que a frequência das reuniões, de modo geral, está intimamente relacionada à efetividade dos Conselhos.

Uma pesquisa publicada pelo IBGE em 2009 apontou que 56% dos municípios brasileiros possuem Conselhos Municipais de Meio Ambiente, mas desses somente 71% realizaram reuniões nos 12 meses que antecederam a pesquisa.

No COPAM, a regularidade dos encontros varia de acordo com a instância. Algumas têm a frequência de reuniões claramente definida, enquanto outras carecem de sistematização. As 10 URCs têm, obrigatoriamente, uma reunião mensal, assim como a Câmara Normativa e

Recursal, que no ano de 2010, além das reuniões ordinárias mensais, foram convocadas cinco vezes em caráter extraordinário.

Já os encontros das Câmaras Temáticas não têm a mesma regularidade, uma vez que se reúnem de acordo com as demandas do SISEMA a respeito de determinado tema. O Plenário, por sua vez, deveria se reunir ordinariamente a cada trimestre, de acordo com o regimento interno:

Art. 21 - O Plenário do COPAM reunir-se-á:

I - Ordinariamente, na última terça-feira de cada trimestre, em data, local e horário fixados com antecedência de, pelo menos, 5 (cinco) dias pela Secretaria Executiva.

II - Extraordinariamente, por iniciativa do presidente, da maioria de seus membros ou por solicitação de qualquer Câmara Especializada, quando convocado pela Secretaria Executiva com antecedência de, no mínimo, 2 (dois) dias.

Essa frequência, entretanto, não foi verificada nos anos de 2009 e 2010, quando o Plenário se reuniu três e duas vezes, respectivamente. Nesse contexto, entende-se que as instâncias mais atuantes no interior do COPAM, atualmente, são as Unidades Regionais Colegiadas e a Câmara Normativa e Recursal.

2.3.5. Presidência

De acordo com o Decreto 44.667/07, a Presidência do COPAM é exercida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Todavia, o presidente será substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo secretário de Estado Adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e, na falta deste, pelo membro com maior tempo de participação em composições do COPAM.

Formalmente, compete ao presidente presidir as sessões do Plenário. De fato, isso vem acontecendo desde 2007, e em todas as atas verificadas as reuniões do Plenário contaram com a presença do secretário e do secretário Adjunto do Meio Ambiente, demonstrando comprometimento da SEMAD com as atividades da COPAM. Nas demais instâncias também

se verificou que as autoridades designadas previamente para presidirem as sessões têm comparecido na quase totalidade das reuniões. Ademais, vale ressaltar que nas várias instâncias as reuniões contam com numerosa presença de funcionários do SISEMA, responsáveis por fornecer suporte operacional e esclarecimentos técnicos às discussões.

Entre as competências do presidente, além do direito ao voto, é concedida a prerrogativa do voto de qualidade – ou de desempate. Contudo, segundo E06, os presidentes não se valem dessa prerrogativa com frequência:

Normalmente, o presidente – isso assim, não é uma regra, é como se fosse um acordo de cavalheiros – ele não tem exercido seu direito de voto. Agora, havendo o empate, aí sim, ele vota. Mas normalmente ele não tem votado não. Quanto menos votar duas vezes. A não ser, assim, em alguns casos havia uma aberração no processo mesmo, aí já vi o presidente votar (E-06).

Apesar, portanto, de as prerrogativas do direito a voto e do voto de qualidade serem discutíveis, observa-se que, na prática, as autoridades que exercem essa função não se têm valido dessas prerrogativas a fim de alterar o rumo das decisões.

Vale destacar que, ainda que alguns estudos (TATAGIBA, 2002; SPINELLI; COSTA, 2008; CARVALHO et al., 1999) demonstrem quanto tem sido difícil reverter, na dinâmica de funcionamento dos Conselhos, a centralidade do Estado na definição das pautas e das prioridades sociais, outros estudos (ARAÚJO, 2007; FARIA, 2005), em contrapartida, revelam que o distanciamento do Estado, percebido pela ausência da Presidência e pela falta de engajamento do poder público, pode ser considerado fator que concorre para a fragilização dos Conselhos.

No caso do COPAM, o comprometimento das autoridades do poder público com as atividades do Conselho, de fato, tem sido fundamental para o fortalecimento e o aumento de legitimidade dessa instância diante do governo e da sociedade. Contudo, como verificado em outros estudos, o Estado exerce papel central na definição das pautas e das prioridades

sociais, e o exercício da Presidência por autoridades do governo pode contribuir para a apropriação do Conselho pelo Estado.

Em relação à influência da Presidência nos resultados das decisões, os entrevistados, de forma geral, não enfatizaram esse aspecto, ressaltando, entretanto, a falta de preparo de alguns servidores, na condição de presidente, para conduzir as reuniões.

Durante as observações das reuniões foram verificadas, todavia, situações em que confusões na interpretação do regimento acabaram gerando decisões controversas. O caso mais emblemático observado no período refere-se ao pedido de licença prévia concomitante com a licença de instalação²² de estabelecimentos constituintes de um complexo prisional na cidade de Ribeirão das Neves. Na época, vários manifestantes e organizações da sociedade foram à reunião reivindicar contrariamente a concessão dessa licença.

Durante a reunião, vários participantes externos se inscreveram e tiveram o tempo cronometrado para expor seus argumentos. O argumento central versava sobre a falta de estrutura da cidade²³ para receber um contingente tão elevado de familiares de presidiários, que certamente iriam usufruir e tornar ainda mais escassos os serviços públicos já precários. Além disso, segundo os manifestantes, aquela era a única instância pública à qual poderiam recorrer para expor o ponto de vista da população interessada.

Diante da grande mobilização social, os conselheiros manifestaram desconforto para tomar uma decisão, que apesar de não causar significativos impactos ambientais, impactaria fortemente questões sociais do município. Sugeriram que o processo fosse baixado em diligência²⁴, para que pudesse ser discutido no âmbito de outros conselhos ou audiências públicas. Nesse momento, o processo foi levado à votação, e registram-se seis votados favoráveis, um contrário e nove abstenções. Contudo, parte dos

²² Observada na 35ª Reunião da Unidade Regional Colegiada do Rio das Velhas, em 29/11/2010.

²³ Ribeirão das Neves faz parte da região metropolitana de Belo Horizonte, e, enquanto a capital mineira ocupa a 76ª posição no ranking de IDH-M, Neves ocupa a 1916ª.

²⁴ Na ocasião, suspende-se a votação, a fim de buscar maiores esclarecimentos sobre o processo.

conselheiros que se abstiveram na votação manifestou posteriormente que esperava uma segunda votação para que o processo fosse baixado em diligência. No entanto, essa votação não ocorreu, pois, segundo o presidente, deveria ter sido votada antes da deliberação final, que é irreversível.

Independentemente do mérito das questões ambientais que envolviam o processo, notoriamente o resultado frustrou a expectativa de grande parte do público presente e de alguns conselheiros que não se posicionaram no momento da votação devido à falta de conhecimento do regimento ou ao que pode ser entendido como manobra da presidência.

2.3.6. O plenário

O Plenário é o órgão superior de deliberação do COPAM quanto às diretrizes gerais da política ambiental do Estado, competindo-lhe estabelecer, sob a forma de diretivas, as orientações gerais sobre políticas e ações de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente.

A composição do Plenário é paritária, ou seja, a metade dos assentos é ocupada por representantes do poder público e a outra metade por representantes da sociedade civil, totalizando 36 conselheiros²⁵.

Com a nova estrutura do COPAM, ficaram a cargo das Câmaras e das URCs as discussões de âmbitos técnico e jurídico, reservando-se ao Plenário os debates de escopo mais amplo e político, que definiriam as ações prioritárias do governo relacionadas ao meio ambiente.

O nível de discussão esperado com essa nova estrutura exigiu que a titularidade fosse destinada ao topo da hierarquia governamental e da sociedade civil organizada, como exemplificado no trecho a seguir em uma das primeiras reuniões plenárias após a mudança em 2008:

²⁵ No documento relativo à composição do Plenário, disponibilizado pelo site do COPAM, dos três assentos reservados à comunidade acadêmica na representação da sociedade civil, um está vaga. Portanto, até que se ocupe essa vaga, o COPAM vem trabalhando com 35 membros.

Uma das questões identificada como possível causa de enfraquecimento do Plenário do COPAM era a presença, principalmente, por parte das secretarias de Estado, de pessoas com nível decisório e de representação muitas vezes não à altura do que se pretende que tenha este Plenário em termos de discussão e propostas de diretrizes ambientais do Estado (Conselheiro 01, Ata da 146ª Reunião do Plenário, 2008).

A partir de 2008, essas expectativas se materializaram, e o Plenário passou a ter estrutura de alta direção. Entretanto, a formalização da nova composição não se traduziu na presença ou comprometimento das pessoas de nível decisório e de representação à altura das discussões e propostas de diretrizes ambientais do Estado.

Entende-se, portanto, que a nova estrutura não foi suficiente para que o Plenário exercesse suas prerrogativas de órgão definidor das políticas e das ações prioritárias do governo, como reforçam os trechos a seguir:

O Plenário hoje [...] deveria estar definindo políticas, caminhos, mas... é a CNR, que é uma Câmara menor, que cuida [...] da regulamentação das políticas e das diretrizes que deveriam ser estabelecidas pelo Plenário do COPAM (E-06).

De todos, o Plenário é o órgão menos ativo. [...]. E é muito mais apresentação de metas e apresentação de acordos de resultados, não há, geralmente, discussões (E-05).

A verdade é que o Plenário foi criado para fazer diretrizes e tudo mais, mas não funciona. [...] Na situação atual, o Secretário de Desenvolvimento ao invés de bater boca no COPAM, ele vai direto no governador. Então, o formato que foi dado, foi pensado como ideal, mas na prática, ele não funciona (E- 03).

O que se observa atualmente, portanto, é que o Plenário, apesar de ter sido concebido para pensar a política ambiental no Estado, não vem cumprindo seu papel. No lugar de discussões aprofundadas, as reuniões limitam-se a apresentações e resultados de projetos estratégicos do Estado. Por vezes, foram apresentadas sugestões de pautas futuras por parte dos conselheiros, entretanto não foi observada a inclusão dessas sugestões nas pautas subsequentes, ou seja, não figuraram na agenda.

A despeito da presença do Secretário de Meio Ambiente em todas as sessões, o comprometimento das outras Secretarias representadas no Plenário não se manteve, causando esvaziamento e perda de relevância dessa instância. Portanto, o Plenário, que foi concebido com a intenção de se tornar a principal arena de discussão da política ambiental do Estado, não vem funcionando a contento dos seus membros, limitando as possibilidades de a sociedade manifestar, opinar e interagir comunicativamente no processo de definição do planejamento ambiental. Essa constatação restringe também as expectativas em torno dos conselhos como espaços indutores de inovações nas políticas públicas, uma vez que as inovações seriam resultantes de informações fornecidas pelos representantes da sociedade civil.

2.3.7. A Câmara Normativa e Recursal – CNR

A Câmara Normativa e Recursal é unidade deliberativa e normativa que tem como prerrogativas fundamentais a aprovação de normas, diretrizes e outros atos complementares necessários à proteção ambiental, bem como à decisão, em grau de recurso, como última instância administrativa, relativa a:

- a) Requerimento de licença ambiental proferida pelas URCs, admitida a reconsideração por essas Unidades.
- b) Penalidades aplicadas pela Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, ou, no caso do Instituto Estadual de Florestas – IEF, quando não julgadas pelo Conselho de Administração.
- c) Penalidades aplicadas pelas SUPRAMs, ouvidas as respectivas URCs.

A composição da CNR é semelhante à do Plenário, em que metade dos membros é proveniente de órgãos do poder público, e a outra metade dos assentos é dividida entre organizações que atuam em prol dos

interesses do setor produtivo e entidades e representantes que atuam na defesa do meio ambiente, totalizando 20 membros²⁶.

Observou-se que a CNR é uma das instâncias mais atuantes do colegiado. Seus encontros são divididos por temas, ou seja, as reuniões convocadas para a discussão de atos normativos acontecem em dias distintos das reuniões destinadas à deliberação de recursos. Os encontros, frequentemente, acontecem mais de uma vez por mês.

Nas reuniões convocadas para discussão de atos normativos, normalmente é apresentado o projeto elaborado por um dos órgãos do SISEMA, e, posteriormente, o projeto em foco é colocado em discussão. As alterações e aditivos sugeridos, oriundos do debate, são colocados em votação, e em seguida é realizada uma nova votação para definir se aquele ato após as alterações poderá ser publicado.

Em datas distintas são convocadas as reuniões que tratam dos recursos advindos, principalmente, de autos de infração aplicados e, ou, referendados pelas URCs. As empresas insatisfeitas com a aplicação da penalidade ou dos valores exigidos recorrem à CNR na tentativa de reconsideração ou mudança de entendimento por parte dos conselheiros. Vale ressaltar que os conselheiros recebem antecipadamente a síntese do processo com o parecer do órgão ambiental responsável.

O excessivo número de processos, por vezes, impossibilita o debate caso a caso. Assim, no início da sessão o presidente faz a leitura dos itens esperando que os conselheiros se manifestem caso tenham considerações a fazer sobre determinado processo. Não havendo manifestações, é colocado em votação o parecer elaborado pelo órgão técnico.

Para alguns entrevistados, a CNR atualmente tem papel extremamente relevante na definição das políticas de meio ambiente, especialmente por ser responsável por discutir e deliberar sobre as normas e resoluções ambientais, como mostrado no trecho a seguir:

²⁶ Assim como no Plenário, o assento reservado ao representante da comunidade científica na CNR está vago; logo, até que se ocupe essa vaga, a Câmara tem funcionado com apenas 19 membros.

A CNR hoje é a grande casa hoje de Política Ambiental do estado, porque lá que a gente vai votar deliberações normativas. [...]. Desde o ano passado, várias deliberações normativas são aprovadas, discutidas amplamente deliberadas e isso é que impõe a política pública.[...] é uma discussão mais abstrata, mas não menos relevante que as decisões das URCs (E- 05).

Aqui na capital, existem duas URCs que funcionam aqui, que é o Velhas e o Paraopebas, também na capital, ainda funciona o Plenário do COPAM, a CNR que é a câmara, em termos de políticas, a mais importante e as outras câmaras temáticas (E-06).

Na percepção dos entrevistados, verifica-se que, juntamente com as URCs, a Câmara Normativa e Recursal tem sido considerada uma das instâncias mais ativas e relevantes do COPAM.

2.3.8. As Unidades Regionais Colegiadas – URCs

A partir de 1998, uma das ações prioritárias para o aperfeiçoamento do sistema de gestão ambiental do Estado de Minas Gerais objetivava o delineamento de um novo modelo para a sua interiorização, que garantisse a participação dos municípios e que também buscasse a participação de outros atores locais, governamentais e não governamentais, com vistas a dotar o sistema de gestão ambiental estadual de maior capilaridade e representatividade, principalmente em face do seu caráter fortemente centralizador em Belo Horizonte (RIBEIRO, 2007).

Nesse contexto, foi desenvolvido um projeto que buscou considerar as regiões de planejamento do Estado, as rodovias e as regiões hidrográficas estaduais, com vistas a permitir uma regionalização que contemplasse as identidades culturais e organizacionais, a facilidade de deslocamento e o compartilhamento dos recursos hídricos (RIBEIRO, 2007). O resultado foi a proposta de criação de unidades regionais, compostas por colegiados com conselheiros locais. Ou seja:

Até alguns anos atrás o COPAM era um órgão centralizado que ficava em Belo Horizonte, o licenciamento de todo estado era feito aqui, através de câmaras temáticas. Então

por tipologia de empreendimento, você tinha atividades agrícolas, de mineração e cada câmara tinha sua competência. E com essa grande mudança houve a regionalização, através das Unidades Regionais Colegiadas – URCs que mantiveram essa competência pro licenciamento ambiental regionalizado (E-06).

Para a escolha dos municípios com vistas à localização da sede de cada unidade regional do COPAM, além da identificação das cidades-polo, foi considerada a infraestrutura do IEF, órgão do sistema com maior abrangência regional. No caso da região da Zona da Mata, por exemplo, Ubá foi escolhida para a sede, pela grande infraestrutura do IEF na cidade, em detrimento de Juiz de Fora, polo da região. Além do mais, contou a localização central de Ubá na região em contraste com a localização em uma das extremidades de Juiz de Fora (RIBEIRO, 2007).

O projeto, todavia, apesar de vislumbrar o fortalecimento das unidades ambientais regionalizadas, apresentou restrições ao poder deliberativo dessas instâncias. Foi estabelecido que a descentralização da tomada de decisão para a concessão de licenças ambientais e de aplicação de penalidades seria apenas para os empreendimentos e atividades potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente de pequeno e de médio porte, situados em suas áreas jurisdicionais, mantendo o COPAM central como instância deliberativa para os empreendimentos de grande porte e, ainda, como instância recursal das deliberações dos colegiados regionais.

Nesse sentido, o Art. 11 do Decreto 44.667/07 estabelece como competências das URCs:

- I - Propor políticas de conservação e preservação do meio ambiente, tendo em vista o desenvolvimento sustentável.
- II - Propor normas e padrões de proteção e conservação do meio ambiente, no âmbito de sua atuação, observada a legislação vigente.
- III - Submeter à apreciação do Plenário ou da CNR assuntos de política ambiental que entenderem necessários ou convenientes.
- IV - Manifestar-se sobre as decisões das SUPRAMs relativas à aplicação de penalidade prevista na Lei nº 7.772, de 1980, e em seu regulamento.

V - Decidir, como última instância administrativa, recurso de decisão relativa a requerimento de autorização ambiental de funcionamento proferida pelas SUPRAMs, admitida a reconsideração dessas superintendências.

VI - Decidir sobre pedidos de concessão de licença ambiental, inclusive as concedidas em caráter corretivo, bem como definir a incidência da compensação ambiental.

VII - Autorizar a supressão de cobertura vegetal nativa, disciplinada pela Lei nº 14.309, de 2002, nos termos de seu regulamento, a exploração florestal quando integrada a processo de licenciamento ambiental, bem como as intervenções em áreas de preservação permanente e nos entornos de unidades de conservação de proteção integral.

VIII - Atuar de forma articulada com os comitês de bacias hidrográficas, observando, especialmente, a compatibilidade das ações previstas nos instrumentos de planejamento da qualidade ambiental com os planos diretores de recursos hídricos de bacias hidrográficas.

IX - Exercer outras atividades correlatas.

§ 1º - No caso de empreendimento cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de uma URC, será competente para o licenciamento aquela URC em que estiver instalada a maior parte do empreendimento, competindo ao presidente do COPAM a solução de eventual conflito.

Assim como na CNR e no Plenário, a composição das URCs também respeita o princípio da paridade numérica entre os membros do poder público e da sociedade, limitando-se ao número máximo de 20 membros, designados pelo presidente do COPAM.

A escolha, entretanto, dos membros das URCs vem gerando divergências, já que para pleitear uma vaga em determinada URC as entidades devem possuir sede dentro dos limites daquela regional. Ocorre que algumas entidades, principalmente ambientais que atuam no âmbito estadual, ficaram, assim, impossibilitadas de participar do Conselho em outras regiões além da sua sede.

Houve muita polêmica, houve muita divergência, por quê? A entidade só podia se candidatar para URCs endereçada dentro de sua sede e não necessariamente dentro da sua área de atuação. Então, entidades que atuavam no âmbito estadual, não puderam pleitear vagas no Norte de Minas, ou no Triângulo, ou no Noroeste (E-06).

Destaca-se que as principais entidades que atuam na defesa do meio ambiente, apesar de participarem de projetos nas diversas regiões do Estado, possuem sede na capital. Assim, apesar da regionalização dos processos, em algumas regiões do Estado, onde os interesses ambientalistas foram historicamente sufocados pela força da agroindústria, a bancada ambiental nas URCs ficou fragilizada, não raro as vagas destinadas a essas entidades nem foram preenchidas.

Tive a oportunidade de trabalhar com outras URCs [...] e comecei a perceber as diferenças e divergências [...] formas de tratar a mesma questão, totalmente diferentes. E coisas super questionáveis. Fiquei surpresa. [...] Acho que as SUPRAMs daqui (capital) estão muito mais alinhadas com a política ambiental do estado, nas pequenas e nas grandes questões. As do interior estão inventando coisas que não são políticas, que não são a regra, estão tentando contornar problemas de uma forma equivocada (E-06).

Entende-se que a regionalização implicou aspectos positivos e negativos. Entre os positivos, destaca-se o aumento da eficiência, pois após a criação de 10 URCs o número e velocidade de julgamentos dos processos aumentaram significativamente (RIBEIRO, 2007). Também é válido enfatizar o fato de esses processos serem julgados por membros que conhecem a realidade e o contexto em que os empreendimentos e prefeituras estão inseridos. Entretanto, as entrevistas e observações revelaram grande diferença entre as regiões no que se refere à capacitação dos conselheiros, à qualidade dos debates, às interpretações e aos encaminhamentos das deliberações. Além disso, a proximidade entre as partes envolvidas em um processo pode, por vezes, dar espaço a constrangimentos e pressões políticas.

2.3.9. As câmaras temáticas

As Câmaras Temáticas são unidades de discussão e proposição de políticas, normas e ações do COPAM. Salvo exceções, possuem caráter

essencialmente consultivo e tem como objetivo conduzir discussões prévias sobre os instrumentos normativos elaborados por órgãos do SISEMA.

As Câmaras Temáticas, dessa forma, tornam-se responsáveis por indicar um posicionamento acerca de determinado tema e por estabelecer as linhas gerais que guiarão as políticas e as deliberações da respectiva área temática. Posteriormente, os projetos dos atos normativos são encaminhados à Câmara Normativa e Recursal – CNR, responsável pelo parecer final.

Nossa função é essa: de discutir os temas, tentar colocar nelas a visão de cada um dos componentes – que representam a sociedade lá dentro – e que ela saia o máximo possível atendendo as necessidades da sociedade presente naquela Câmara. Daí ela vai para a regulamentação que é feita pela CNR (E-03).

Atualmente, existem no COPAM cinco Câmaras Temáticas, a saber:

- a) Câmara de Energia e Mudanças Climáticas.
-) Câmara de Indústria, Mineração e Infraestrutura.
- c) Câmara de Atividades Agrossilvipastoris.
- d) Câmara de Instrumentos de Gestão Ambiental.
- e) Câmara de Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas.

Diferentemente das outras instâncias, em que a composição é paritária, as Câmaras Temáticas são compostas por, no máximo, 12 membros designados pelo presidente do COPAM, respeitada a proporcionalidade de um representante do poder público para um representante do setor produtivo e um representante da sociedade civil, cuja entidade possua como objetivo institucional a defesa do meio ambiente.

De forma geral, os trabalhos e discussões das Câmaras foram considerados relevantes por grande parte dos entrevistados, que apontaram a falta de periodicidade dos encontros como questão a ser ajustada pelo COPAM:

Dentro do contexto de frequência, não existe, a princípio, uma seqüência bem distribuída no tempo. Pra você ter uma idéia, este ano nós não tivemos nenhuma reunião lá. Chegando lá, o processo é bem estruturado (E-02).

A Câmara teve uma quantidade grande de reuniões em 2008, em 2009 também bastante e, em 2010, nós tivemos umas duas reuniões somente. [...] Diferentemente da URC – onde a gente nunca discutiu política, nunca discutiu normas – na CPB nós discutimos algumas propostas de deliberações normativas do COPAM.[...] Então, as Câmaras Temáticas tem uma função importante que é subsidiar a CNR ou o COPAM central tecnicamente nas ações de seu viés (E-04).

Devido a esse fato e ao caráter consultivo dessas instâncias, muitos entrevistados não atribuíram às Câmaras Temáticas a mesma relevância atribuída às URCs e à CNR.

2.3.10. Secretaria Executiva

A Secretaria Executiva é a unidade de apoio administrativo à presidência, ao Plenário e à CNR. A função de Secretário Executivo do COPAM é exercida pelo Secretário Adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com o apoio da Subsecretaria de Gestão Ambiental Integrada.

Compete ao Secretário Executivo presidir as reuniões da CNR e das URCs, sendo substituído em seus impedimentos pelo suplente por ele designado. Todavia, o grande número de reuniões dessas duas instâncias impossibilita, de modo geral, que no interior as reuniões das URCs são comandadas pelos Superintendentes das SUPRAMs, enquanto nas reuniões da CNR e das URCs centrais ocorre alternância na presidência entre o presidente da FEAM e o diretor de Normas da SEMAD.

2.3.11. O apoio técnico do SISEMA

A estrutura do COPAM conta com número expressivo de membros titulares, que ocupam as 312 vagas distribuídas entre as diversas instâncias do COPAM. A grande maioria desses assentos está devidamente ocupada por um titular e dois suplentes. A ressalva fica por conta do não preenchimento dos assentos destinados à comunidade científica, que no

momento da pesquisa deixavam um total de seis cargos vagos, principalmente nas instâncias das unidades centrais.

Nesse contexto, vale destacar o comprometimento do SISEMA com o funcionamento do COPAM. Em toda reunião eram deslocadas equipes de técnicos e assessores dos órgãos para assistir e assessorar as reuniões, esclarecendo dúvidas técnicas e jurídicas sobre os pareceres, apresentando projetos do governo, entre outras funções.

A infraestrutura das reuniões que foram acompanhadas pela pesquisadora atende satisfatoriamente às demandas do colegiado, possibilitando apresentações de relatórios e demonstrações de fotos dos empreendimentos, tanto por parte dos técnicos do SISEMA quanto dos empreendedores ou órgãos públicos envolvidos nos processos. Além disso, atualmente todas as reuniões contam com moderno sistema de gravação dos pronunciamentos, operacionalizado por uma equipe terceirizada que fica responsável pela digitalização das atas. E, assim como os pareceres, as atas e pautas das reuniões são disponibilizadas no site para apreciação do público em geral, o que confere grande visibilidade e transparência às ações do COPAM.

Nesse sentido, ao contrário de muitas pesquisas que enfatizam que a falta de apoio e a infraestrutura disponibilizada pelo executivo têm causado prejuízos ao funcionamento pleno das arenas participativas. A pesquisa concluiu que o Conselho dispõe de apoio e infraestrutura adequada para a realização de suas atividades.

2.3.12. Análise das relações do COPAM com o contexto das políticas de meio ambiente de Minas Gerais

Para muitos entrevistados, o COPAM é considerado o principal órgão da estrutura do SISEMA, pois é o órgão que direciona as políticas públicas, além de possuir a competência do licenciamento ambiental.

Atualmente, é uma instituição que sem dúvida agrega o maior conhecimento e tem o papel mais importante em termos de ditar normas ambientais, ditar políticas públicas, de direcionar mesmo toda questão ambiental no Estado (E-06).

Nesse contexto, neste tópico buscou-se analisar os aspectos da dinâmica do COPAM, a fim de compreender as relações desse colegiado com as políticas ambientais do Estado.

2.3.11.1. A agenda do COPAM

Um dos argumentos mais utilizados para referendar o modelo de gestão compartilhada por meio de Conselhos é a possibilidade de inclusão de temas relevantes para a sociedade na agenda pública. Nessa perspectiva, os Conselhos foram concebidos com a pretensão de criarem um elo entre Estado e sociedade visando à produção de acordos exequíveis que contemplem anseios governamentais e societais.

Para muitos autores (SAMPAIO, 2006; CARNEIRO, 2002; FRANCO, 2007), a elaboração e conteúdo das pautas são aspectos fundamentais na análise da efetividade de um Conselho. É necessário avaliar se as pautas contemplam temas prioritários para a sociedade e a relevância das discussões e deliberações do Conselho.

Desse modo, para além da análise da organização e composição do Conselho, é extremamente relevante compreender quais são os assuntos que predominam as pautas das reuniões, assim como a capacidade de influência dos representantes na definição da agenda de meio ambiente do Estado.

2.3.13. Definição das pautas

No COPAM, a prerrogativa da elaboração das pautas das reuniões é competência da Secretaria Executiva. Salvo raras exceções, os tópicos das pautas são definidos pela equipe do governo e encaminhados aos conselheiros antecipadamente, com os pareceres dos processos elaborados pelas SUPRAMs, no caso das URCs, e pelos órgãos do SISEMA, no caso das Câmaras.

Existe, todavia, a possibilidade de o conselheiro propor temas ou tópicos para constarem em futuras pautas. No entanto, poucos conselheiros

se valem desse recurso. As sugestões de tópicos de debate foram verificadas mais frequentemente nas atas das reuniões do Plenário, entretanto a grande maioria das proposições não foi inserida em pautas futuras.

Nas outras instâncias, os espaços para proposições se restringem significativamente devido à rigidez dos temas das pautas. Por exemplo, os tópicos das pautas das URCs tratam basicamente de processos de licenciamento ambiental. Desse modo, essas unidades se tornaram, para muitos conselheiros, arenas restritas às deliberações de processos de licenças ambientais e de penalidades.

A pauta é definida pela SUPRAM de acordo com as demandas dos processos de licenciamento. [...] Em geral, a pauta já é muito sobrecarregada com os processos e os empreendedores vão pra lá pressionar para que o processo seja votado (E-04).

Nas reuniões das Câmaras Temáticas e na Câmara Normativa, apesar da possibilidade de debates pontuais serem mais factíveis, as proposições de tópicos não são observadas com frequência. Ou seja:

Na maioria das vezes, a gente tenta exigir que seja cumprida a pauta até por uma questão de participação, de publicidade. Porque quando a gente tem uma pauta previamente publicada é importante que siga aquilo que está dentro da pauta. Acontece assim, normalmente existe um tópico dentro da pauta que é o 'Assuntos Gerais' e o 'Comunicado dos Conselheiros' quando com frequência são pautadas discussões bastante relevantes através da provocação de um conselheiro. São perguntas que são feitas, são questionamentos que são encaminhados ao Secretário de Meio Ambiente, isso normalmente não está pautado, então, obviamente, não haverá uma deliberação sobre o assunto (E-06).

Além disso, para alguns conselheiros a falta de iniciativa dos membros da sociedade na proposição de temas e questionamentos pode ser atribuída à falta de preparo e qualificação técnica. Outros conselheiros preferem evitar o debate de alguns temas no Conselho para não correr o

risco de ao final da discussão encontrar um encaminhamento contrário aos anseios de sua entidade, como destacado no trecho a seguir:

Às vezes, ficamos numa situação de passivo, por colocar alguma coisa para ser votada e perder aquela colocação. Então, às vezes, também a gente fica esperto e prefere ir até o órgão, discutir com o órgão, essa necessidade e ganhar no órgão, assim, tira a possibilidade de debate (E-03).

Normalmente, quando há impasses na interpretação de uma norma ou polêmicas repetidas no colegiado, faz-se a proposição de moções para que os órgãos superiores solucionem ou se posicionem perante determinado assunto. As propostas de moções devem ir à votação e só serão encaminhadas às instâncias superiores caso a maioria dos conselheiros manifeste concordância. Grande parte dessas manifestações dos conselheiros acontece durante os itens “comunicados dos conselheiros” e “assuntos gerais”, que constam em todas as pautas do COPAM.

Somado a isso, o Plenário, que seria a instância responsável por incentivar o debate e absorver as demandas sociais, não vem funcionando a contento. Nesse contexto, conclui-se que a estrutura e funcionamento atual do COPAM comprometem a capacidade desse espaço no que se refere à inserção de reivindicações da sociedade na agenda pública.

2.3.13.1. Temas

Cada colegiado da estrutura do COPAM tem atribuições distintas e tratam de temas específicos. Compete ao Plenário discutir diretrizes da política ambiental, à CNR a aprovação de normas e julgamento de recursos, às Câmaras Temáticas as consultas sobre determinado tema e às URCs os julgamentos de processos, sobretudo de licenciamento ambiental, como mostrado na Figura 6.

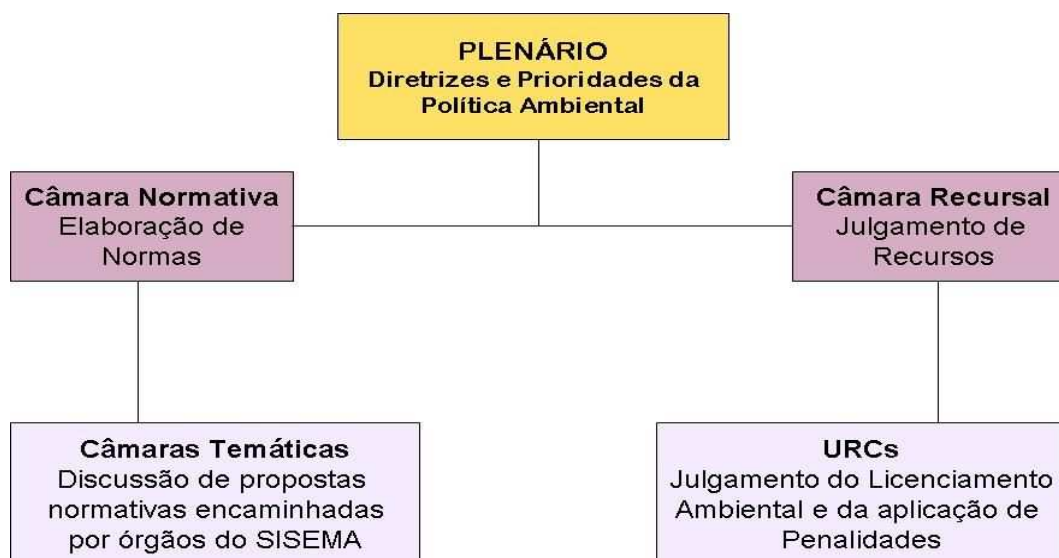


Figura 6 - Estrutura e atribuições das instâncias do COPAM.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Como mencionado anteriormente, o Plenário atualmente tem-se caracterizado por atuação discreta em termos de produtividade e decisões relevantes. Portanto, há um consenso por parte dos entrevistados, quando se atribui o protagonismo do COPAM à CNR e às URCs.

No rol das competências elencadas pelo Decreto 44.667/07, destacam-se como principais atribuições do COPAM, hoje:

1. Aprovação de normas, diretrizes e outros atos complementares necessários à proteção ambiental, de acordo com as diretivas do Plenário.
2. Decisão sobre pedidos de concessão de licença ambiental, inclusive as concedidas em caráter corretivo, bem como definir a incidência da compensação ambiental.

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais considerados potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental. O objetivo maior deste instrumento é conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do

meio ambiente, ambos de vital importância para a sociedade (PEDREIRA, 2004).

Nesse sentido, a licença ambiental pode ser entendida como um ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor. Como mencionado anteriormente, os processos de licenciamento ambiental representam a parcela mais significativa das pautas das URCs, como assim afirmaram os entrevistados:

Isso aqui (licenciamento ambiental) corresponde a 99% das atividades da URC. Pode colocar até em negrito. Se eu não colocar ainda uma vírgula, 99% do que a URC faz hoje (E-01).

A maioria dos processos trata de licenciamento. Mas tem recurso também, ultimamente, tem caído muito lá recursos contra multas nas prefeituras [...] aplicadas pela SUPRAM ou pela FEAM – a URC é o fórum de recurso [...]. Então posso falar que os processos de licenciamento dominam mais de 90% da pauta (E-04).

As licenças requeridas no processo são: I) Licença Prévia – LP, que atesta a viabilidade ambiental do empreendimento e estabelece as condicionantes a serem atendidas nas etapas posteriores; II) Licença de Instalação – LI, responsável por autorizar a instalação do empreendimento de acordo com o projeto executivo, é quando ocorrem as primeiras movimentações de terras; e III) Licença de Operação – LO, autoriza a operação da atividade ou empreendimento, quando cumpridas as exigências anteriores.

O processo de licenciamento é, para muitos entrevistados, uma das mais importantes atribuições do COPAM. Por meio desse instrumento, os conselheiros, além de autorizarem os empreendimentos e atividades, podem condicionar as licenças a medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias.

Esse é o papel do COPAM que hoje eu considero o mais importante, porque apesar de todos os instrumentos previstos na lei da Política Nacional de Meio Ambiente, que é a lei 6981/1981, [...] em razão da dificuldade do Estado em implementá-los, o licenciamento ambiental acaba por ser o instrumento de política ambiental mais efetivo. É por meio

dele que a sociedade vai dizer: “esse empreendimento é viável, ele pode ser implantado e operado, desde que tenha um controle ambiental adequado” (E-05).

Outra temática de grande relevância para o Conselho refere-se à discussão de atos normativos, realizada, principalmente, no interior das Câmaras Temáticas e da CNR. Vale ressaltar que, apesar de a elaboração de algumas normas passar por ampla discussão nas Câmaras Temáticas e na Câmara Normativa, via de regra, as normas são de iniciativa do Poder Executivo.

A Câmara Normativa é responsável pela aprovação dos atos normativos, que quando tratam de assuntos mais polêmicos são levados às Câmaras Temáticas para discussão. Destaca-se que os projetos de normas elaborados pelos órgãos dos SISEMA são apresentados em um telão nas reuniões da Câmara para discussão, que normalmente trata de assuntos pontuais.

2.3.13.2. Extensão da pauta

Outra relevante questão observada e mencionada em muitas entrevistas refere-se à extensão das pautas. Mesmo com a descentralização das decisões, com as reuniões acontecendo impreterivelmente uma vez por mês, há acúmulo de processos em determinadas regionais e na CNR (Anexo 2) que implicam uma série de consequências. Ou seja:

Na verdade, isso depende um pouco da instância do COPAM, porque você pega URC do Norte de Minas, por exemplo, a pauta é bem pequena. Mas as pautas daqui da região central, elas são imensas. Imensas mesmo (E-06).

A participação no COPAM para alguns conselheiros nada mais é que a extensão do *locus* de trabalho, uma vez que as atividades do Conselho estão inseridas na própria rotina de trabalho. Contudo, fica evidente que a importância dada à participação no Conselho varia de entidade para entidade, influenciando, assim, na dedicação e preparação do conselheiro.

Há também aqueles conselheiros que não possuem vínculo empregatício com a entidade que representam, na maioria das vezes representantes de pequenas associações e entidades da sociedade civil que participam do Conselho como que “voluntariamente”. Entretanto, independentemente da entidade que representa ou do suporte e assessoramento que cada conselheiro recebe, todos são unânimes ao relatar que o grande número de processos e matérias tratadas em cada reunião dificulta a preparação dos conselheiros e reduz a qualidade das discussões.

Destaca-se, todavia, que, mesmo não constando no regimento, para assegurar a produtividade das reuniões ficou acordado que as pautas e os pareceres dos processos serão disponibilizados no site do COPAM com 10 dias de antecedência. Essa iniciativa não foi, no entanto, suficiente para que o nível de preparação da maioria dos conselheiros fosse satisfatório. Ou seja:

Se você quer ter uma participação qualificada na reunião você tem que fazer leitura prévia. Senão, o presidente vota a pauta em bloco. Se você não ler antes, destacar os pontos complicados, vai votar a pauta em bloco e isso tudo vai passar batido [...]Acho que é uma responsabilidade muito grande. Tem que ler tudo. [...] Senão, você não ganha nada. Então, se a gente não tiver o cuidado de estudar os processos, você não consegue e pequenas coisas que iriam fazer uma grande diferença, passariam despercebidas (E-06).

Além das implicações na qualidade da participação dos conselheiros, a extensão das pautas também influencia no andamento das reuniões, já que, devido ao grande número de processos em algumas reuniões, torna-se inexecutável colocar em discussão cada processo separadamente. Assim, a alternativa encontrada pelas URCs e CNR foi a votação dos processos em “blocos”.

Os processos colocados em votação são fundamentados por um parecer da SUPRAM, que se posiciona favorável ou desfavoravelmente à requisição do empreendedor ou órgão do poder público. Abre-se, então, a

votação daquele parecer e, em seguida, das condicionantes propostas pelos conselheiros.

Como o debate individualizado de cada tópico é inexequível devido à indisponibilidade de tempo, no início da reunião é feita a leitura de todos os itens da pauta e, quando o conselheiro pretende fazer alguma consideração sobre determinado item, ele pede “destaque”²⁷, e esse item é levado, posteriormente, à discussão.

O público presente também pode se manifestar, desde que faça a inscrição da palavra antes do início da sessão. Assim, os processos que têm pessoas inscritas são colocados em debate. Os demais processos não são discutidos, mas colocados em um “bloco” para votação única.

Geralmente, nessa votação única todos manifestam concordância com o parecer da SUPRAM (ou, no caso da CNR, do órgão responsável pelo parecer). Partindo do pressuposto de que todos leram a pauta, esse procedimento não comprometeria a qualidade das decisões. Todavia, a maioria dos conselheiros faz uma leitura seletiva dos tópicos, ou seja, poucos conseguem estudar a pauta em sua totalidade. Desse modo, muitos aguardam a manifestação de seus pares para formar opinião sobre o processo.

Entende-se, portanto, que a qualidade das decisões desse colegiado requer esforços que vão além da mera presença e participação dos conselheiros. É necessário que haja comprometimento e dedicação prévia por parte dos conselheiros, uma vez que as decisões ali tomadas impactam diretamente na economia do Estado, na sociedade e no meio ambiente.

2.3.13.3. A dinâmica do COPAM

Este tópico objetivou compreender a dinâmica da participação, da representação, dos conflitos e das relações internas e externas ao Conselho, a fim de analisar a importância do Conselho de Política Ambiental de Minas

²⁷ Há a possibilidade também de o conselheiro pedir vistas ao processo, o que concede a ele o acesso ao processo na íntegra, obrigando-o a retornar com um relatório de vista na reunião seguinte.

Gerais como canal de participação e representação da sociedade na gestão pública.

2.3.13.4. Participação

Muitas vertentes da teoria política contemporânea atrelam a consolidação democrática ao aumento da participação política²⁸. No entanto, o ideário da participação como expressão da consciência cidadã e do engajamento político da sociedade, nem sempre é observado na prática.

Em alguns estudos analisados, autores (CARNEIRO; COSTA, 2004; SOARES, 2008; OLIVEIRA, 2006) verificaram em seus trabalhos que a participação de segmentos da sociedade civil nessas arenas públicas de deliberação pode revelar interesses difusos, contrários aos preceitos democráticos. Constataram também que para as entidades não-governamentais, tem sido difícil debater políticas e programas mais abrangentes, uma vez que constituem uma rede extensa e heterogênea, fragmentada e desarticulada de atendimento e de defesa dos direitos de grupos sociais vulneráveis.

Estes dois aspectos foram observados no COPAM, tanto a falta de articulação das entidades defensoras do meio ambiente, quanto à existência de interesses difusos à proteção do meio ambiente por parte de seus representantes.

No Conselho, os membros da sociedade civil são divididos em dois blocos: setor produtivo e setor ambientalista. Fica nítido que a organização política do setor produtivo é mais articulada que a do setor ambiental. Como estes representantes têm mais domínio do jogo político, eles, muitas vezes, se articulam previamente às reuniões para obter o apoio necessário acerca das questões mais relevantes. A desarticulação da sociedade civil pode ser verificada nas seguintes passagens:

²⁸ O conceito de participação política é impregnado de conteúdo ideológico; com efeito, considera-se participação desde o comparecimento até reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até a inscrição em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, a realização de protestos, marchas e manifestos (TEIXEIRA, 2002).

No lado produtivo existe mais a oportunidade de consenso, porque a gente se procura. Do lado da sociedade civil, às vezes, depende do tema. A sociedade civil, as ONGs lá, elas são muito compartimentadas. Então uma tem um ângulo de visão que não permite chegar perto da outra pra discutirem o posicionamento (E-03).

No caso do COPAM não há praticamente nenhuma articulação entre as ONGs representantes da sociedade civil nesse processo [...]E entre as ONGs existia o fórum das ONGs que há uns três anos, quatro anos se desarticulou. Existia uma tentativa nivelar as informações. Eu, por exemplo, recebo pautas da URC Triângulo, URC Leste, mas nunca houve um processo de discussão entre as ONGs para definir uma linha de atuação. Nunca houve. Às vezes a gente vota juntos, às vezes a gente vota contrário (E-04).

A falta de articulação dessas entidades acaba por refletir nos resultados produzidos pelo conselho onde, de fato, é observado e reportado que a maioria das decisões tem conteúdo favorável aos interesses dos empreendedores.

Vale ressaltar também que, não raro, muitas entidades durante as discussões priorizam seus interesses particulares e financeiros pontuais em detrimento de questões de grande relevância. Esses interesses são assegurados por meio de alterações na legislação, inclusão ou exclusão de condicionantes que envolvem prestação de serviço, entre outros artifícios.

A gente percebe inclusive, principalmente ONGs agora, que a participação delas é muito mais pra ganhar serviço do que propriamente para defender uma causa. Um número considerável de entidades (E-03).

Apesar da proibição regimental que proíbe que os conselheiros exerçam qualquer tipo de consultoria na área ambiental, até recentemente, muitos casos foram verificados e apurados, resultando no desligamento da entidade.

Há pouco tempo um conselheiro foi “convidado a se retirar” do conselho, porque abriu uma empresa de consultoria ano passado e continuou exercendo o papel de conselheiro na maior cara de pau. [...] Mas existem outros casos, a gente

tem no conselho, por exemplo, um conselheiro que é dono de uma empresa, que inclusive não tem licença ambiental, e ele quando tem processo dos concorrentes dele, ele pede vista, ele tumultua o processo, é um absurdo isso. Mas isso acontece sim (E-06).

E com relação a sociedade civil é ainda mais sério. Porque recentemente tínhamos representantes nas URCs que representavam organizações civis não governamentais, mas prestavam consultorias pra empresas. E isso é absolutamente vedado pelo regimento, pela lei estadual, porque ali nós somos servidores públicos (E-05).

2.3.13.5. Representação

Ao contrário de outros mecanismos de participação, como fóruns e orçamentos participativos, em que, em princípio, os participantes das assembleias são os próprios cidadãos, a participação nos Conselhos de Políticas Públicas se dá de forma indireta (ABERS; KECK, 2008). Colocam-se, assim, algumas questões de grande relevância. Primeiramente, precisa-se compreender a quem os membros dos conselhos representam, uma vez que os cidadãos comuns, via de regra, não participam das decisões relacionadas à escolha das organizações participantes e à composição desses Conselhos.

Nesse contexto, outro ponto a ser analisado refere-se ao fato de que algumas limitações do sistema representativo podem ser reproduzidas nessas instâncias (conselhos, fóruns e comitês), uma vez que tais limitações são inerentes a qualquer forma de representação política, desde pequenos comitês a grandes parlamentos. Segundo Young (2006), mesmo em pequenas reuniões, de poucas dezenas de pessoas, inevitavelmente haverá uma maioria de participantes passivos que escutam pouco argumentarem em nome de muitos.

Deve-se, dessa forma, compreender que o representante é necessariamente diferente dos eleitores. Assim, a pessoa que representa não pode se colocar numa relação de substituição ou identidade com os representados, uma vez que os representantes só poderiam expressar

devidamente as “vontades coletivas” se estivessem presentes por seus eleitores e agissem como esses agiriam. Todavia, os representantes frequentemente possuem uma base de apoio ampla e diversificada em seus interesses, formações, experiências e crenças e, nesse sentido, a função de “falar por” não deve ser confundida com o entendimento de que os representantes devam “falar como” os eleitores fariam (29).

Os sistemas de representação política, no entanto, podem, por vezes, deixar de ser suficientemente democráticos. Contudo, não se deve associar tal constatação ao fato de o representante deixar de se colocar como seus eleitores o fariam, mas, fundamentalmente, devido à perda de conexão entre os representantes e seus representados.

A teoria sobre Conselhos sugere que o representante deve participar de discussões e debates nas arenas políticas, além de ouvir as questões, demandas e argumentos das suas bases. Porém, na prática, isso vem acontecendo de maneira incipiente e problemática, tanto no campo eleitoral quanto nos espaços públicos. Em relação aos Conselhos, o que se verifica na maioria dos estudos consultados é a fragilidade das relações entre os conselheiros e suas bases 30.

No que tange à representação, o caso do COPAM apresenta algumas particularidades. Existem entidades ambientais com estrutura tão simplificada que o posicionamento do conselheiro, que normalmente ocupa cargo diretivo, se confunde com o da própria entidade:

No caso das entidades ambientalistas, elas são tão pequenas que a pessoa que está lá é praticamente a própria entidade. A opinião dela é a opinião da entidade. É difícil fazer uma distinção de identidade. Pois a pessoa que representa a entidade dentro do COPAM, é sem dúvida uma das cabeças pensantes da entidade (E-06).

Eu, no meu caso, eu não consulto a ONG. Por que? São duas ou três pessoas que conduzem a ONG e eu participo de todos os projetos. Então eu me sinto com segurança para discutir (E-04).

29 Ver YOUNG, 2006.

30 Ver MOURA, 2009.

Ocorre também que esse elo entre representantes e representados persiste fragilizado na maioria das instituições, mesmo quando o representante não assume funções diretivas na entidade:

E eu falo isso com conhecimento de causa, porque nós tínhamos um conselheiro com assento na URC representando a ONG, mas que em dois anos ele nunca deu a menor satisfação pra gente. Chegou a um ponto então que a gente recebeu algumas reclamações e que o nome da ONG ficou em jogo e eu decidi participar (E-04).

Esse talvez seja um aspecto falho no processo de formação dos representantes de diversos Conselhos, pois, muitas vezes, não fica claro para o conselheiro como deve se dar sua atuação e seu posicionamento nas reuniões. Isso é verificado, principalmente, em relação aos representantes das ONGs e Associações, cuja representação é muito mais pessoal que institucional.

A verdade é que a maioria está lá sem uma orientação de origem. Estão lá muito defendendo o que eles pensam, sem necessariamente consultar suas bases. [...] Ao contrário de quando você tem representantes responsabilizados pela ação, no *background*, é muito da sociedade que já está organizada, como é o caso do MP, da FIEMG (E-03).

Nesse contexto, os representantes isolados de suas bases de origem acabam desqualificando o Conselho como um *locus* para negociações de interesses coletivos e ressonância das demandas sociais (SAMPALHO, 2006). A alternativa potencialmente viável para o fortalecimento do elo entre conselheiros e entidades seria a realização de reuniões periódicas para informes e repasses, além de consultas prévias às bases nas situações que envolvem discussões e decisões acerca de temas relevantes. Esse tipo de comportamento pode ser verificado em algumas organizações do setor produtivo, representadas no COPAM:

E nós fizemos um guia da representação, um manual da representação, quando a gente coloca lá quais são as responsabilidades do conselheiro, alegando que ele está

exercendo uma função pública e que ele deve se portar a contento dentro da função pública. Depois parte pra um segundo momento qual é a responsabilidade dele com o setor indústria. E por fim traz a responsabilidade dele como representante setorial. [...] Traz o estatuto comentado e o regimento interno (do COPAM) comentado. Toda vez que eu nomeio um, vai a carta de nomeação com esse guia (E-03).

Em suas considerações, o conselheiro ainda afirma que frequentemente representantes da entidade vão às reuniões do Conselho para verificar se o posicionamento e a retórica do conselheiro estão de acordo com os interesses da instituição. Alegavam, por vezes, já tiveram que destituir representantes que não se posicionavam a contento na instituição.

Questiona-se, assim, até que ponto os conselheiros representam os diversos segmentos e interesses sociais, uma vez que o acesso ao COPAM é restrito a algumas entidades e não são verificados critérios claros e objetivos de seleção dos representantes. Além disso, a pesquisa apontara fragilidades nas relações entre representantes e suas bases, o que pode restringir a vocalização de demandas públicas, como também o pretense envolvimento político da sociedade.

2.3.13.6. Relações com os poderes

O COPAM é um órgão vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que tem atribuições legislativas e suas decisões geram obrigações com “força” judicial. Portanto, observa-se que suas relações e atribuições têm interseção com as funções típicas dos três poderes instituídos constitucionalmente: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Como mencionado anteriormente, uma das principais atribuições do COPAM hoje se relaciona à aprovação de normas e regulamentações. Nesse sentido, deveria haver relação estreita entre o COPAM e os membros da Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa.

Historicamente, verificaram-se inúmeras tentativas de consolidar essa relação, pois desde as primeiras formações do Conselho as Comissões de

Meio Ambiente da ALMG sempre constaram na relação de representantes do COPAM.

Atualmente, não é diferente. A ALMG tem assento em várias instâncias do Conselho, mas sua participação nas reuniões é inexpressiva, segundo os relatórios do COPAM. Essa inexpressividade foi consensual entre os entrevistados:

Eles nunca vão. A presença deles é muito pequena. Na verdade, eu penso que não deveriam colocar os deputados. Deveria ser um técnico parlamentar. Porque o deputado, naturalmente, não tem tempo. Eles têm tempo para quem os elege. De vez em quando vai um lá, porque na pauta alguém ligou pra ele ir lá. No Plenário do COPAM, nunca vai (E-03).

Eles participam pouquíssimas vezes. Quando vão atrapalham bastante, falam bastante besteira, defendem interesses questionáveis. Quando eles vão à CNR tem algum ponto de interesse na pauta, provavelmente, alguém pediu para eles irem lá e votarem de alguma forma. [...] A gente fica muito desapontado de ver que as pessoas que estão lá para fazer as leis são tão despreparadas, pouco confiáveis e defendem interesses tão mesquinhos (E-06).

Nesse sentido, a maioria dos entrevistados entende que os representantes eleitos do poder legislativo não têm preparo e qualificação para legislar sobre questões ambientais. Assim, o poder executivo, através do COPAM, assume papel fundamental na normatização das questões relativas ao meio ambiente, na própria elaboração ou no assessoramento à ALMG.

Se você pegar as discussões dentro da ALMG sobre questões ambientais, as discussões são pouquíssimo qualificadas, as leis totalmente equivocadas, inconstitucionais que vão contra a legislação federal. E no COPAM a discussão, por pior que seja a atuação do meio ambiente, ainda que exista desequilíbrio de forças, as pessoas que estão lá, não todas, mas a maior parte, as que monopolizam o diálogo, elas sabem do que estão falando. Assim, dentro da CNR, claro que tem alguns que estão lá só pra preencher a vaga, mas existe uma elite pensante de meio ambiente participando e acaba que isso o torna um

conselho que dita regra, sim, pro estado. Ele pauta as decisões, pauta as discussões e isso acaba influenciando até as decisões da ALMG. De alguma forma, o executivo é chamado pra participar das discussões, não que ele seja sempre ouvido, porque os deputados vão sempre defender alguns interesses eleitoreiros, então fazem o que eles acham melhor para garantir uma reeleição, mas... sem dúvida, aqui em Minas Gerais o executivo tem uma capacidade muito maior que qualquer outro para tratar da questão ambiental, em função do COPAM (E-06).

Todavia, apesar de o poder executivo possuir a adequada qualificação para normatizar a questão ambiental, isso traz à tona outra polêmica, relativa ao fato de o poder executivo estar frequentemente extrapolando suas funções típicas de administração e fazendo de suas funções atípicas, como a legislação, uma regra. Essa discussão também tem sido recorrente no âmbito federal devido ao grande número de medidas provisórias sancionadas pela Presidência da República.

Além disso, o crescente número de pequenos atos normativos vem tornando a legislação ambiental muito fragmentada, dificultando sua aplicação. Nesse sentido, faz necessário que haja esforços no âmbito do SISNAMA para o estabelecimento de normas gerais com parâmetros bem definidos, restringindo as possibilidades de interpretações e de novos instrumentos normativos por parte das demais esferas de governo. Isso agilizaria os processos de regularização de empreendimentos e atividades, como também facilitaria o controle de legalidade das novas normas por parte dos conselheiros. Ou seja:

O que acontece em meio ambiente é que a competência constitucional para legislar é concorrente, então, a União pode legislar e o estado e o município também. E, além disso, criou-se uma regra desses atos normativos pelos órgãos do SISNAMA. Então você tem a parte da legislação federal – que já é extremamente complexa e difícil de ser aplicada – e você tem o CONAMA legislando. Daí você tem diversas resoluções do CONAMA, que são atos normativos. E no nível estadual você tem diversas deliberações normativas do COPAM. Então, esse é um ponto muito crítico e tem que haver um grande cuidado (E-05).

Outro ponto que merece destaque no âmbito do COPAM refere-se ao seu poder de deliberação. Como observado, o COPAM possui atribuições normativas e deliberativas com força judicial, referentes ao julgamento de concessões de licenças e de recursos em última instância administrativa. Contudo, nada impede que as partes envolvidas no processo, ao se depararem com a negativa do pedido de licenciamento ou de reconsideração de penalidade pelo Conselho, recorram às vias judiciais. Entretanto, na prática isso não ocorre com frequência:

Não existe muita judicialização dos processos não. Até porque, na maioria das vezes, as licenças são concedidas. São raros os casos em que a licença é negada. E se não foi concedida, se houve algum impedimento, é porque o negócio está muito, muito ruim. Porque tudo o pessoal tenta dar jeito. Tudo tem como adequar, tudo tem como mitigar. Se houver um parecer para o indeferimento, é porque o empreendimento está completamente errado. Então, assim se houvesse judicialização nesse caso, acho que o próprio empreendedor não levaria à justiça, porque vai acabar não conseguindo uma decisão favorável (E-06).

Destaca-se, no entanto, que a judicialização acontece com mais frequência no sentido contrário, quando se concede licença questionável ao empreendimento, o que ocorre normalmente quando há descumprimento da lei. Assim, muitas vezes e não tão frequente, o próprio MP – a sociedade civil – propõe uma ação civil pública.

2.3.13.7. Conflitos

Acho que a questão dos conflitos é comum a qualquer colegiado. Existem os interesses e os representantes estão ali para, a princípio, defendê-los. E aí o que fica bem claro lá é a questão dos representantes do setor produtivo, do setor ambientalista. Existem aí divergências evidentes. Não poderia ser diferente (E-02).

Antes de analisar a questão dos conflitos dentro do COPAM, é necessário discorrer sobre a capacidade técnica e política dos conselheiros

para debater os temas pautados, uma vez que a discrepância de qualificação entre os conselheiros pode criar condições desiguais no processo de deliberação e permitir o uso do discurso técnico e jurídico para fins políticos.

Atualmente, salvo algumas exceções, há nas diversas instâncias do COPAM um núcleo de poucos representantes responsáveis pela quase totalidade das manifestações. Observa-se, portanto, que a participação nos processos decisórios, muitas vezes, restringe-se a uma pequena minoria de conselheiros mais ativos.

O que eu vejo é que as instituições, ali representadas, não colocam seus melhores elementos para representá-la. Então, você tem pessoas ali que nunca abriram a boca no Conselho. Você vai ver que na maioria das reuniões só o promotor que fala, a representante da ONG, a FIEMG que fala em todos, é basicamente isso. Daí um ou outro fala em um processo, mas tem um grupo de representantes ali, que passa a reunião inteira, calado (E-05).

Assim, os representantes do Ministério Público – MP e os representantes da Federação das Indústrias de Minas Gerais – FIEMG reproduzem o protagonismo do embate – setor ambientalista *versus* setor produtivo – em quase todas as instâncias³¹ do COPAM.

Não se está querendo dizer que não haja outros representantes que atuem ativamente; pelo contrário, apenas quer-se enfatizar que, de maneira recorrente, o conflito MP *versus* FIEMG é verificado nas diversas instâncias do Conselho. Inclusive, ao longo das observações foram observadas manifestações muito bem fundamentadas por parte de alguns representantes de entidades ambientalistas e da comunidade científica.

O protagonismo das duas organizações nas discussões do colegiado é justificado pela dedicação e preparo dos representantes e pela estrutura de assessoramento e acompanhamento oferecida pelas instituições. Observa-se que, tanto no MP quanto na FIEMG, existem funcionários que dedicam seu trabalho quase que exclusivamente a questões do COPAM;

³¹ O MP não tem assento nas Câmaras Temáticas.

são contratados para esse fim. Logo, tornam-se responsáveis pela leitura dos processos, pelo assessoramento a outros conselheiros, pela emissão de relatórios e pareceres de vista e, muitas vezes, assumem a própria representação. Além disso, as duas instituições têm os maiores índices de presença nas reuniões do COPAM como um todo:

Existe uma polarização muito grande entre setor produtivo e meio ambiente. Não é setor público e sociedade civil. Dentro do poder público existe divisão e dentro da sociedade civil também existe divisão. Você tem o setor produtivo capitaneado pela FIEMG, ditando as decisões. Então tem um bloco de conselheiros que vota independentemente do que se tratar, com a FIEMG. Tendo razão, não tendo razão, sendo questionável ou inquestionável, sendo legal ou sendo ilegal, votam com a FIEMG (E-06).

Todavia, a atuação do Ministério Público no COPAM tem gerado polêmicas e questionamentos, devido à autoridade e prerrogativas legais de seus membros. Conselheiros argumentam que a postura de alguns representantes do MP acaba inibindo a manifestação ou participação de outros conselheiros de opinião divergente. Além disso, o MP conta com aparatos legais que podem, por vezes, suspender ou alterar decisões que contenham alguma irregularidade, causando constrangimentos:

Eu sou contra o MP presente no conselho, porque ele tem autoridade, ele tem poder de veto. [...] Mas ele está presente lá, influenciando as decisões e você tem a indução da sociedade daquilo que é interesse do MP. Então, a gente vê valores pessoais, interesses pessoais do MP passaram a ser interesse da sociedade (E-03).

No setor público quem destoa é o Ministério Público. Muitos questionam o poder que o MP vem assumindo no Estado, de uma forma geral, mas é fundamental a participação deles no processo. Durante algum tempo a participação não era muito significativa, mas nos últimos anos pra cá [...] a intensidade do MP aumentou muito com assessoria, levando assessor, pedindo vistas dos processos – quase toda reunião tem pedido de vistas do MP. Então, o MP tem tido uma atuação intensa e extremamente produtiva. [...], No entanto, às vezes, o promotor usa as prerrogativas dele e extrapola um pouco (E-04).

Carneiro (2005) constatou, em seu artigo sobre a oligarquização da política ambiental mineira, que em seus primeiros anos de existência a dinâmica do COPAM foi marcada pelo surgimento de conflitos mais ásperos, que tinham como objeto não apenas deliberações sobre casos específicos de licenciamento ou de infração às leis ambientais, mas também questionamentos acerca da legitimidade de competências, formas de procedimento, composição etc.

Ao longo dos anos, entretanto, verificou-se que esses conflitos tornaram-se mais amenos até assumirem o atual formato de disputas jurídicas – geralmente cordiais e conduzidas de acordo com um conjunto de rotinas e procedimentos institucionalizados – acerca do grau de rigor com que se deve aplicar a norma ambiental pertinente para determinado caso de licenciamento ou infração ambiental (CARNEIRO, 2005).

Nesse contexto, verificou-se que, no âmbito do COPAM, os processos de deliberação³², nos quais se promoveriam o debate e a troca de informações, dão lugar a processos de negociação que, muitas vezes, se resumem a acordos em que são feitas concessões relacionadas a determinadas matérias, sem o aprofundamento do debate.

Observou-se também que, apesar da evidente polarização entre ambientalistas e setor produtivo, há forte tendência à resolução consensual dos processos com a aproximação de posições historicamente contraditórias. Assim, as atas vêm-se tornando cada vez mais sucintas, limitando-se ao registro de protocolos dos processos de licenciamento ou de auto-de-infração, o nome da empresa envolvida e a decisão tomada, geralmente unânime. Assiste-se, assim, à rotinização progressiva dos procedimentos e à conversão de conflitos em uma sistemática de julgamento de processos.

³² Segundo Rocha (2010, p. 121), a deliberação pode ser entendida como o “processo de argumentação e troca de informações, por meio do qual participantes podem convencer e persuadir os outros sobre a desejabilidade e a viabilidade de uma proposta”. Já a negociação e a barganha não têm como objetivo o conhecimento, a formação e a transformação de preferências.

3. CONCLUSÕES

Várias vertentes teóricas compromissadas com o aperfeiçoamento da democracia convergem para um denominador comum: se não há meios para se estabelecer um governo efetivamente do povo, que atenda aos anseios da coletividade em sua plenitude, deve-se ao menos buscar a construção de “um sistema político que distribua a capacidade de influência entre muitas minorias” (MIGUEL, 2003, p.127).

Nesse contexto, inúmeras conquistas da sociedade civil organizada, relacionadas à ampliação dos direitos e liberdades individuais, foram asseguradas ao longo dos séculos. A universalização do voto foi, sem dúvida, uma dessas principais conquistas. Todavia, não se pode afirmar que a expansão dos direitos políticos tenha produzido uma participação efetiva do cidadão nos processos políticos de relevância.

Ao que parece, o pleito eleitoral, como mecanismo jurídico do exercício da soberania popular, não tem atendido aos anseios da sociedade civil. Nesse sentido, cada vez mais é sugerida a ampliação dos mecanismos de participação política para além das vias procedimentais. Assim, diversos autores contemporâneos vêm enfatizando a relevância da participação popular em processos decisórios e pensando possíveis instituições políticas participativas que não se restrinjam ao sistema eleitoral, como os Conselhos de Políticas Públicas.

Em 1977 foi instituída, em Minas Gerais, a Comissão de Política Ambiental (COPAM), um dos primeiros colegiados brasileiros com poder deliberativo que inseriu a participação da sociedade civil no processo decisório da administração pública. A criação da Comissão foi motivada

pelas reivindicações acerca de um posicionamento do executivo estadual em face da crescente degradação ambiental resultante da expansão da política de desenvolvimento econômico e industrial no Estado. Contudo, para que fossem adotadas medidas de restrições e compensações ambientais, naquele momento o governo teria que se indispor com o setor empresarial. Encontrou-se assim, na criação de um colegiado, a solução para esse desafio, pois o executivo, dessa forma, passou à sociedade civil o ônus das decisões e penalidades aplicadas.

Desde sua criação, a Comissão – que anos depois alterou sua denominação para Conselho de Política Ambiental – passou por várias mudanças em sua estrutura e competências, buscando atender às crescentes demandas em torno da questão ambiental.

Hoje o Plenário, que regimentalmente é o espaço reservado a debates e reivindicações sociais relativas à política ambiental, não tem se reunido na frequência esperada. Além disso, as poucas reuniões realizadas não têm correspondido às expectativas de seus membros, no sentido de promover discussões relevantes. Tal constatação contraria algumas argumentações teóricas que apontam os conselhos como espaços indutores de inovações e de ressonância das demandas sociais, uma vez que elas seriam resultantes de informações exaradas do aprofundamento dos debates com a sociedade civil.

As outras instâncias – que ao contrário do Plenário tem se reunido regularmente – se encarregam, todavia, de aspectos procedimentais, fundamentalmente de deliberações acerca de processos de licenciamento ambiental e aprovação de atos normativos elaborados por órgãos do SISEMA, reduzindo, portanto, o espaço para proposições e discussões de novos temas.

Em detrimento dos debates por meio dos quais representantes poderiam convencer os demais sobre os ganhos advindos de determinado posicionamento, o que frequentemente se tem observado no COPAM é uma tendência à simplificação das discussões e à otimização do tempo mediante concessões feitas em relação a determinadas matérias, sem que se alterem opiniões ou pontos de vista. Desse modo, tem sido promovido o consenso de que os representantes devem excluir posicionamentos “radicais” ou

intransigentes. A dinâmica do jogo fica, assim, centrada entre duas arestas: de um lado há o cuidado em não obstacularizar os interesses do setor privado e, de outro, a necessidade de se obterem as mitigações relevantes à preservação ambiental.

Ao se refletir sobre o papel do Conselho, nota-se que foram delegadas a essa instância atividades de grande importância para a questão ambiental e para a sociedade de modo geral. Entretanto, o Conselho aproximou-se da estrutura burocrática do Estado de tal forma que se acaba confundindo com ela. Nota-se também, no Conselho, considerável desequilíbrio de forças tendendo para o posicionamento do setor produtivo. Isso se justifica, em parte, pela articulação e organização dos representantes desse setor no intuito de constituir um bloco homogêneo no momento das votações. Verificou-se que, de modo geral, as decisões são, em sua esmagadora maioria, favoráveis aos empreendimentos.

Apesar de a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável não impor restrições significativas à atuação do Conselho e, em geral, referendar suas decisões, conclui-se, portanto, que no caso da Política Ambiental o Estado de Minas Gerais não tem compartilhado efetivamente a prerrogativa da definição das prioridades sociais. No entanto, entende-se que o COPAM pode contribuir com a melhoria das decisões públicas, ao levar em consideração a importância de suas decisões e a diversidade de pontos de vista presentes nessa arena.

Logo, seria interessante para futuras pesquisas realizar uma análise de outros Conselhos, já que as singularidades dos casos revelam aspectos pontuais provenientes das áreas temáticas, dos níveis da federação e das próprias regiões geográficas onde os Conselhos se localizam.

Ademais, ressalta-se que, no que tange à política ambiental, os grandes avanços e expectativas geradas pelos que atuam na defesa do meio ambiente se relacionam muito mais com as prioridades determinadas pelo governo e pela própria sociedade do que com o pleno e efetivo funcionamento do COPAM. Registra-se que este estudo não teve a pretensão de encontrar caminhos e soluções para tais divergências, uma vez que conflito histórico entre interesses econômicos e ambientais ultrapassa a questão da efetividade de políticas pontuais.

4. REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade? Estados e associações civis nos conselhos gestores. In: SEMINÁRIO NACIONAL DO NÚCLEO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007.

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, Sergio. **Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2004.

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia, SP, 2003.

AMORIM, D. M. **A participação dos Conselhos de Educação nas políticas públicas dos municípios:** um estudo a partir de experiências do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2005.

ARAUJO, C. R. M. **A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil:** o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006. 2007. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas/EAESP, Rio de Janeiro, 2007.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, São Paulo, 1996.

AZEVEDO, R. C. **Democratizando a participação da sociedade civil:** o Caso do Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no

Estado de Minas Gerais (CETER/ MG). 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

AZEVEDO, S. (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fase, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENHARDT, E. M. B. **Participação no espaço público: o caso do Conselho das Cidades**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BID. **Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Brasil, 2002.

BONFIM, R. Sistematização: a atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação das políticas públicas. In: —. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000. n. 37.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. (Orgs.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

CALHOUN, C. **Habermas and the public sphere**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1992.

CARLO, S. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

CARNEIRO, C. B. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 36, v. 2, 2002.

_____ ; COSTA, B. L. D. Governança Democrática e Gestão de Políticas Sociais: o caso dos conselhos de assistência social e da criança e adolescência em Minas Gerais. In: —. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2004.

CARVALHO, J.; CASTRO, R.; REGO, V.; MASSOQUETTE, B. Conselhos Municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu, PR, 1999.

CARVALHO, P. G. M.; OLIVEIRA, S. M. M. C.; BARCELLOS, F. C.; ASSIS, J. M. Gestão local e meio ambiente. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 1, 2005.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

COSTA, A. M. A. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: entre a ampliação dos direitos sociais e a legitimação das decisões governamentais**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, 2004.

COUTO, C. G. Constituição, competição e políticas públicas. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 65, 2005.

CUNILL GRAU, N. Reponsabilização pelo controle social. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. (Orgs.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Editora USP, 1997.

DEMANTOVA, G. C. **A Eficácia dos conselhos gestores: estudo de caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Campinas**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

DRAIBE, S. M. Reforma do Estado e Descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. **NEPP – Cadernos de Pesquisa**, Campinas, v. 37, 1998.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 35, 2001.

FEAM/FJP. **A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política**. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Centro de Estudos Históricos e Culturais; Fundação João Pinheiro, 1998.

FRANCO, R. G. **Um novo contrato social? Sociedade civil, participação e a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (Org.). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge, Massachussets: MIT Press, 1992.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, M. G. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

GROISMAN, E.; LERNER, E. Reponsabilização pelos controles clássicos. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNNILL GRAU, N. (Orgs.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas**: democracia, controle social e instituições. 2003. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas/EASP, São Paulo, 2003.

GONÇALVES, C. A.; MEIRELLES, A. M. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre a facticidade e a validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HEIDRICH, A. V. **O Conselho Municipal de Saúde e o Processo de Decisão sobre a Política de Saúde Municipal**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

HICKMAN, L.; ALEXANDER, T. **The essential dewey**: pragmatism, education, democracy. Bloomington: Indiana University, 1998.

HIRST, P. Q. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro, 1993.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. Pesquisa básica de informações municipais (Munic). Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>>.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. Pesquisa básica de informações municipais (Munic). Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>.

JACOBI, P. R. **Ampliação da cidadania e participação**: desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

KLIKSBERG, B. **Capital social e cultura**: as chaves esquecidas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Preal, 2002.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 60, 2006.

LORENZO, M. C. **Análise das práticas de participação em conselhos deliberativos de política**: o caso do Conselho Nacional do Esporte. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 70, 2007.

_____. Os Conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, RS, 2002.

MANIN, B.; PZERWORSKI, A.; STOKES, S. C. Eleições e representação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006.

MARINHO, A.; FACANHA, L. O. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. São Paulo: IPEA, 2001. (Textos para Discussão, 787).

MEDEIROS, A. A. A. **A participação cidadã no Conselho Municipal de Contribuintes de Salvador**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

MENEZES, I. S. **A nova esfera pública, seu caráter normativo e seu desdobramento na filosofia de Jünger Habermas**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MIGUEL, L. F. A Democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, 2002.

_____. Promessas e limites da democracia deliberativa (resenha de deliberative democracy and beyond, de John S. Dryzek). **DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Participação para a Sustentabilidade Socioambiental. In: —. ENCONTRO NACIONAL DE COLEGIADOS AMBIENTAIS, 2007, Brasília. **Anais...** Brasília, 2007.

MOURA, J. T. V. **A representação política de organizações da sociedade civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a busca pela legitimidade**. 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

NOCE, T. A. S. Reinventando a sociedade civil. In: ENCONTRO DOS ESTUDANTES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7., 2008, Ouro Preto. **Anais...** Ouro Preto, MG: UFOP, 2008.

NUNES, S. M. M. **O jogo de interesses na democracia participativa: o Conselho de Desenvolvimento Urbano de Recife**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Feral de Pernambuco, Recife, 2008.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PRZEWORSKI, A. **Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas - uma pauta a ser enfrentadas pela sociedade civil. **Cadernos ABONG**, São Paulo, v. 1, 2005.

REGO, A. C. F. D. **A difícil institucionalização de gestões participativas: os conselhos municipais de saúde**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2002.

RIBEIRO, J. C. J. Regionalização do sistema de meio ambiente em Minas Gerais. In: CONGRESSO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 24., 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2007.

RODRIGUES, L. N. **O Conselho Nacional de Justiça como instrumento de *Accountability* horizontal: uma análise do período 2005–2007**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2008.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria. (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAMPAIO, S. B. A. **O olhar governamental sobre os Conselhos de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas/EAESP, Rio de Janeiro, 2006.

_____; FARAH, M. F. O olhar governamental sobre os Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004. In: —. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE GOVERNO, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2006.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

SANTOS, C. T. C. R. **Democracia e participação: uma análise do Conselho Estadual de Saúde da Bahia**. 2008. Dissertação (Mestrado) – UCSal, 2008.

SCHEVISBISKI, R. S. **Regras Institucionais e Processo Decisório de Políticas Públicas: uma análise sobre o conselho nacional de saúde**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2007.

SIQUEIRA, R. **Conselhos de Política e Participação Democrática: análise dos setores saúde e assistência social em Ponta Grossa**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, PR, 2006.

SOARES, E. S. **Limites e possibilidades do controle social: o caso do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul em perspectiva**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, jul./dez. 2006.

SOUZA, V. A. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e participação. In: —. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2004.

SOUZA, D. B. D.; NOVICKI, V. **Conselhos Municipais de MEIO AMBIENTE no Brasil: estado da arte, gestão e educação ambiental**. Brasília: Líber, 2010.

SPINELLI, M. V. C.; COSTA, B. L. D. Participação, *accountability* e desempenho institucional: o caso dos conselhos de controle social do Bolsa-Família nos pequenos municípios brasileiros. In: —. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE GOVERNO, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, 2008.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

SUMYIA, L. A.; CAMPOS, L. C. M. Conselhos Gestores de Políticas Sociais: desenho institucional e poderes do Executivo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2004.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: Cadernos da AATR – BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), 2002.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VELASCO, M. I. Resenha bibliográfica. In: CALHOUN, Craig (Ed.). **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT Press – Mana, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 194-197, 1995.

WEBER, Max. **Sobre a teoria das ciências sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 70, 2006.

ANEXOS

ANEXO 1 - Competências dos Órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente

Competências dos Órgãos do SISEMA	
SEMAD	Órgão central. Criada em 07/09/95 através da Lei 11.903, a SEMAD compõe o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SISEMA de forma integrada com os órgãos vinculados, IGAM, FEAM, IEF e dos Conselhos de Política Ambiental – COPAM e de Política de Recursos Hídricos – CERH. Tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à proteção e à defesa do meio ambiente, ao gerenciamento dos recursos hídricos e à articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais.
COPAM	Órgão consultivo e deliberativo. Criado em 1977, este órgão é responsável pela formulação e execução da política ambiental em Minas Gerais. Formula normas técnicas e padrões de qualidade ambiental, autoriza a implantação e operação de atividades potencialmente poluidoras, e aprova as normas e diretrizes para o Sistema Estadual de Meio Ambiente. O conselho apresenta atribuições de caráter executivo, o que requer que órgãos de governo de caráter técnico realizem essas competências por delegação. Assim, compete ao IEF as funções de secretaria executiva do COPAM, no tocante às atividades agrícolas, pecuárias e florestais, à FEAM, no tocante às atividades industriais, minerárias e de infraestrutura e ao IGAM, a instrução de processo de outorga do direito de usos das águas. Entre as competências de caráter deliberativo, destacam-se as concessões de licença ambiental para atividades potencialmente poluidoras, aprovação dos relatórios sobre impactos ambientais e o julgamento em primeira instância dos processos de infração tipificados como graves ou gravíssimos.
CERH	É a instância superior do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH-MG. É órgão consultivo e deliberativo. Cabe a ele promover a gestão da política estadual de recursos hídricos. O artigo 41 da Lei 13.199/99 traz suas atribuições. Possui a função de atuar de forma integrada, aprovando e acompanhando a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos e realiza a mediação de conflitos entre os usos da água no Estado de Minas Gerais.

Continua...

Competências dos Órgãos do SISEMA	
IEF	<p>Órgão Seccional. Autarquia criada pela Lei 2.606, de 5 de janeiro de 1962, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. O IEF se sujeita às deliberações do COPAM, do CERH e às diretrizes da SEMAD. Tem por finalidade executar a política florestal do Estado e promover a preservação e a conservação da fauna e da flora, o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis e da pesca, bem como a realização de pesquisa em biomassa e biodiversidade. Compete-lhe a coordenação de pesquisas relativas à manutenção do equilíbrio ecológico, elaboração da lista atualizada de espécies ameaçadas de extinção do Estado, recomposição da cobertura florestal, a recuperação de área degradada e enriquecimento dos ecossistemas florestais e aquáticos; administrar Unidades de Conservação; promover o florestamento e o reflorestamento; fiscalização, licenciamento e o controle da exploração de matérias-primas oriundas das florestas, da pesca e da biodiversidade, promover ações de preservação, controle e combate a incêndios e queimadas florestais e manejo sustentado; aplicar penalidades, multas e demais sanções administrativas.</p>
FEAM	<p>Órgão Seccional. Instituída pelo Decreto 28.163, de 6 de junho de 1988. É pessoa jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira. Tem por finalidade propor e executar a política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no que concerne à prevenção e à correção da poluição ou da degradação ambiental provocada por atividades industriais, minerárias e de infra-estrutura, bem como promover e realizar estudos e pesquisas sobre a poluição, qualidade do ar, da água e do solo. Dentre suas competências tem-se a de fiscalizar o cumprimento da legislação de controle da poluição ou da degradação ambiental, podendo aplicar penalidades; atuar em nome do COPAM, nos termos de regulamento, no licenciamento de fonte ou atividade poluidora ou degradadora do meio ambiente</p>

Continua...

ANEXO 1 - Cont.

IGAM	<p>Órgão seccional. Criado pela Lei 12.584 de 17 de julho de 1997, é responsável pelo planejamento e administração de todas as ações direcionadas à preservação da quantidade e da qualidade das águas de Minas Gerais. Possui um arranjo institucional para a gestão compartilhada do uso da água compreendendo: 1 CERH, 2 - Comitês de Bacias Hidrográficas - CBH instâncias colegiadas deliberativas e normativas, 3 - Agências de Bacias Hidrográficas órgãos executivos de apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica responsáveis pelo suporte administrativo, técnico e financeiro. A unidade administrativa de planejamento são as bacias hidrográficas do Estado de Minas Gerais que é a base geográfica que envolve todos os usuários de Recursos Hídricos. Os produtos do trabalho do IGAM se caracterizam, entre outros, pela: 1 - concessão de outorgas que é um instrumento que possibilita o registro do uso da água do Estado, 2 - Apoio à criação de comitês de bacias hidrográficas, 3 - monitoramento das redes hidrológicas e meteorológicas, 4 - Realização de obras para garantir o aumento da disponibilidade hídrica e desenvolvimento de estudos.</p>
-------------	---

Fonte: Dados da pesquisa.

ANEXO 2 - Pauta de Reunião da Câmara Normativa e Recursal

Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM

Pauta da 36ª Reunião Ordinária da Câmara Normativa e Recursal - CNR

Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM

Data: 1º de dezembro de 2010, às 14 h

Local: Rua Espírito Santo, 495, 4º andar – Plenário – Centro, Belo Horizonte, MG.

1. Execução do Hino Nacional Brasileiro.
2. Abertura pelo Secretário-Adjunto de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Presidente da Câmara Normativa e Recursal do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, Dr. Shelley de Souza Carneiro.
3. Comunicado dos Conselheiros.
4. Exame da Ata da 34ª Reunião da CNR realizada no dia 03/11/2010.
5. Processos Administrativos para Exame de Recurso de Auto de Infração:
 - 5.1 Fação Outono e Inverno Ltda., Lavanderia industrial, Nova Lima/MG, PA nº 17943/2005/001/2006, AI nº 3207/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica/FEAM. **RETORNO DE VISTA pela conselheira Paula Meireles Aguiar representante da FIEMG;**
 - 5.2. Metalúrgica Lorena Ltda., Posto de abastecimento de combustíveis automotivos, Itaúna/MG, PA nº 00173/2004/002/2004, AI nº 1292/2004. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
 - 5.3. Auto Posto Perobão de São Vicente de Minas Ltda., Comércio Varejista derivado de Petróleo, São Vicente de Minas/MG, PA nº 12010/2004/001/2004, AI nº 1666/2004. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
 - 5.4. Bragança & Cia Ltda., Comércio Varejista de combustível automotivo, Mantena/MG, PA nº 00396/2002/003/2004, AI nº 1244/2004. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
 - 5.5. Cooperativa Central dos Produtores Rurais de Minas Gerais - Itambé, Fabricação de produtos de laticínios, Sete Lagoas/MG, PA nº

00034/1985/009/2003, AI nº 034/2003. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.6. Cooperativa Agropecuária Realeza Ltda., Preparação do leite e fabricação de produtos de laticínios, Manhuaçu/MG, PA nº 00099/1988/006/2005, AI nº 2242/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.7. Transmiller Indústria e Comércio de Laticínios Ltda., Fabricação de laticínios e empacotamento de leite, Barbacena/MG, PA nº 00128/2005/001/2005, AI nº 1883/2004. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.8. S.A. Fábrica de Produtos Alimentícios Vigor, Laticínios, São Gonçalo do Sapucaí/MG, PA nº 00375/1999/003/2005, AI nº 1977/2004. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.9. Vicente Roberto de Carvalho e Cia Ltda., Fabricação de produtos de laticínios, Nazareno/MG, PA nº 00128/2001/002/2003, AI nº 849/2003. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.10 Frigorífico Mendonça e Silva Ltda. (ex. CINDUCAR), Abate de animais, Ubá/MG, PA nº 00279/1995/003/2006, AI nº 3145/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.11. Café Dom Pedro Ltda., Torrefação e Moagem de Café, Vespasiano/MG, PA nº 01555/2003/003/2005, AI nº 3182/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.12. Granja Franbom Ltda., Abate e preparo de aves, São Pedro dos Ferros/MG, PA nº 00092/1989/004/2004, AI nº 696/2004. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.13. Nogueira Rivelli Irmãos Ltda., Abate de aves, Barbacena/MG, PA nº 00060/1991/006/2006, AI nº 3484/2006. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.14. Oswaldo Alves Fernandes (Chácaras Vale Encantado), Parcelamento do solo urbano, Indianópolis/MG, PA nº 02266/2002/002/2004, AI nº 486/2004. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

5.15. Adriana Soares Garcia (Loteamento Residencial Parque Áurea), Parcelamento do solo, Carangola/MG, PA nº 00617/2004/001/2004, AI nº 179/2003. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

- 5.16. Mineração Morro Velho Ltda., Parcelamento do solo urbano, Raposos/MG, PA nº 04757/2006/001/2006, AI nº 3047/2006. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.17. Prefeitura Municipal de Perdigoão, Tratamento e, ou, disposição final de resíduos sólidos urbanos, Perdigoão/MG, PA nº 11934/2005/001/2005, AI nº 15039/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.18. Santher - Fabrica de Papel Santa Therezinha S.A., Fabricação de papel higiênico, Periquito/MG, PA nº 00064/1986/009/2000, AI nº 058/2000. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.19. Gelico Gelatinas Indústria e Comércio Ltda., Fabricação de cola e gelatina industrial, Campo Belo/MG, PA nº 00230/1996/004/2006, AI nº 3386/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.20. Farmer Drinks Ltda., Fabricação e comercialização de cerveja, Ituiutaba/MG, PA nº 00530/2003/002/2003, AI nº 718/2003. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.21. Mineração Rio Novo Ltda., Lavra de aluvião, Diamantina/MG, PA nº 00090/1985/011/2001, AI nº 028/2001. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.22. Raimundo Rufino Leal, Lavra a céu aberto com ou sem tratamento, rochas ornamentais e de revestimento, Medina/MG, PA nº 11623/2007/001/2007, AI nº F 519/2007. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.23. Maciel Granitos Ltda., Lavra a céu aberto com ou sem tratamento, rochas ornamentais e de revestimento, Toledo/MG, PA 19197/2007/001/2008, AI 69931/2007. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.24. Simar dos Reis, Extração de argila usada no fabrico de cerâmica vermelha, Monte Carmelo/MG, PA nº 22378/2008/001/2008, AI nº 40340/2007. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.25. CMM Cia Mineira de Metais, Produção de Zinco, Três Marias/MG, PA nº 00012/1978/033/2005, AI nº 3005/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

- 5.26. CMM Cia Mineira de Metais, Metalurgia de Zinco, Três Marias/MG, PA nº 00012/1978/034/2005, AI nº 3007/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.27. Ico do Brasil Ltda., Usinagem e construção mecânica, Divinópolis/MG, PA nº 01309/2002/001/2002, AI nº 996/2002. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.28. V.D.L. Siderurgia Ltda., Produção de Ferro Gusa, Itabirito/MG, PA nº 00270/1994/007/2002, AI nº 1181/2002. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.29. Condupasqua Condutores Elétricos Ltda., Trefilação e Esmaltação de fios de cobre, Guaxupé/MG, PA nº 00083/2001/003/2006, AI nº 3532/2006. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.30. Mineração do Sudoeste Ltda., Lavra em aluvião, exceto areia e cascalho, Diamantina/MG, PA nº 00209/1989/006/2006, AI nº F 303/2006. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.31. Lajinha Agroindústria, Fabricação álcool e açúcar, Canápolis/MG, PA nº 00076/1980/012/2006, AI nº F 00032/2006. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.32. Costa Nogueira e Cia Ltda., Lavanderia, Ouro Preto/MG, PA nº 00257/1994/001/1994, AI 173/1994. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.33. Hertape Calier Saúde Animal S/A (ex. Laboratório Hertape Ltda.), Fabricação de produtos farmacêuticos, Juatuba/MG, PA 00055/1981/006/2005, AI 2372/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.34. Companhia Paraibuna de Metais, Geração de Energia Elétrica, Juiz de Fora/MG, PA 00070/1980/064/2005, AI 229/2005. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.35. Consórcio AHE Funil, Barragens de geração, Lavras/MG, PA 00122/1992/010/2004, AI 529/2004. Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;
- 5.36. Gerdau Açominas S/A (ex Açominas Aço Minas Gerais S/A), Siderurgia e elaboração de produtos siderúrgicos com redução de minérios, inclusive

ferro gusa, Ouro Branco/MG, PA nº 00040/1979/056/2005, AI nº 2203/2005.

Apresentação: Procuradoria Jurídica FEAM;

6. Processos Administrativos para Exame de Recurso de Licenciamento:

6.1. MS Metais Indústria e Comercio Ltda., Reciclagem de pilhas, baterias e acumuladores, Pouso Alegre/MG, PA nº 02111/2002/007/2007, Revalidação de Licença de Operação. Apresentação: Supram Sul de Minas;

6.2. São Miguel Empreendimentos Imobiliários Ltda., loteamento do solo urbano para fins exclusiva ou predominantemente residenciais, Ibirité/MG, PA 03371/2005/001/2007, Revisão de Condicionantes. Apresentação: Supram Central.

7. Assuntos gerais.

8. Encerramento.

Shelley de Souza Carneiro

Secretário Adjunto de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento
Sustentável e Presidente da Câmara Normativa e Recursal do COPAM



UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
Orientador: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima
Mestranda: Natália Real Pereira

Roteiro de Entrevistas – Câmaras Temáticas

Entrevistanº:

Entrevistado: _____

Tópico 1 – Papel do COPAM dentro da estrutura do Sistema Estadual de Meio Ambiente.

1. Como influência as políticas ambientais do Estado?
2. Normativo, deliberativo, consultivo ou fiscalizador.

Tópico 2 – Funcionamento do COPAM (ou da Unidade que lhe for mais familiar).

1. Periodicidade das reuniões;
2. Realização das reuniões (ambiente, objetividade, produtividade...);
3. Reunião como fórum para as discussões pertinentes.

Tópico 3 – Escolha dos membros do COPAM.

1. Como as organizações da sociedade civil são escolhidas.

Tópico 4 – Participação e envolvimento dos diversos setores da sociedade representados na Câmara.

1. Presença;
2. Diferenças de conhecimento sobre o tema da Câmara entre os Conselheiros;

3. Participação efetiva (iniciativa de proposições);
4. Pertinência das intervenções;
5. Motivação dos Conselheiros;
6. Autonomia: conselheiros x entidades.

Tópico 5 – Existência de interesses políticos/financeiros

Tópico 6 – A Presidência ser exercida por dirigentes do SISEMA.

Tópico 7 – Conflitos de interesses intersetores e intermembros.

Tópico 8 – Acompanhamento e controle da execução das políticas públicas de meio ambiente do Estado.

Tópico 9 – Processo Decisório

1. Equilíbrio de forças nas decisões (paridade numérica; união de forças);
2. Relacionamento e integração entre as decisões nas instâncias.
3. O conselho é autônomo ou o Executivo centraliza grande parte das decisões.

Tópico 10 – Dentro das limitações legais e constitucionais, discorrer sobre a atuação do Poder Executivo na construção de uma Política Ambiental bem definida.

1. E do Poder Legislativo?
1. Relação do conselho com o aparelho público – Executivo/Legislativo/Judiciário.

Tópico 11 – Avaliação geral das ações e limites do COPAM.

ANEXO 4 - Regimento Interno do COPAM

Deliberação Normativa COPAM nº 30, de 29 de setembro de 1998

Estabelece o Regimento Interno do Conselho Estadual de Política Ambiental COPAM.

(Publicação - Diário do Executivo - "Minas Gerais" - 06/10/1998)

O Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no art. 4º, inciso XII, da Lei nº 12.585, de 17 de julho de 1997, art. 4º, inciso XII, e art. 12, inciso I, do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998, e considerando a necessidade de estabelecer o seu Regimento Interno,

DELIBERA:

Capítulo I

Disposições Preliminares

Art. 1º - Esta Deliberação Normativa estabelece o Regimento Interno do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM.

Art. 2º - O Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM - órgão instituído pelo Decreto nº 18.466, de 29 de abril de 1977, com alterações da Lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980, Lei nº 9.514, de 29 de dezembro de 1987, é regido pela Lei nº 12.585, de 17 de julho de 1997, pelo Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998, pelo presente Regimento Interno e demais normas aplicáveis.

Parágrafo único - Para os efeitos deste Regimento Interno, a sigla COPAM e a palavra Conselho equivalem à denominação Conselho Estadual de Política Ambiental.

Art. 3º - O Conselho é órgão normativo, colegiado, consultivo e deliberativo, subordinado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Capítulo II

Da Finalidade e da Competência

Art. 4º - O COPAM tem por finalidade deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sobre a sua aplicação pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, por meio das entidades a ela vinculadas, dos demais órgãos seccionais e dos órgãos locais, competindo-lhe as atribuições previstas no art. 4º do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998.

Parágrafo único - As decisões e deliberações do COPAM serão colocadas à disposição dos interessados, na sede da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Capítulo III

Da Estrutura

Art. 5º - O COPAM tem a seguinte estrutura:

I - Presidência;

II - Plenário;

III - Câmaras Especializadas:

a) Câmara de Política Ambiental;

b) Câmara de Atividades Industriais;

c) Câmara de Atividades Minerárias;

d) Câmara de Atividades de Infra-Estrutura;

e) Câmara de Atividades Agrossilvipastoris;

f) Câmara de Proteção da Biodiversidade;

g) Câmara de Recursos Hídricos;

IV - Secretaria Executiva.

Seção I

Da Presidência

Art. 6º - A Presidência é exercida pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, competindo-lhe as atribuições previstas no art. 10 do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998.

Parágrafo único - O Presidente será substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo Secretário-Adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e, na falta deste, pelo membro mais antigo do COPAM.

Seção II

Do Plenário

Art. 7º - O Plenário é a instância superior de deliberação do COPAM, sendo constituído pelos membros referidos no artigo 5º do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998, competindo-lhe as atribuições previstas no art. 12 do mesmo Decreto.

Seção III

Das Câmaras Especializadas

Art. 8º - As Câmaras Especializadas são órgãos deliberativos e normativos, encarregadas de analisar e compatibilizar planos, projetos e atividades de proteção ambiental com as normas que regem a espécie, no âmbito de suas competências comuns e de suas competências específicas, constantes dos arts. 17 a 22 do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998.

Parágrafo único - A composição das Câmaras Especializadas, observado o disposto no art. 15, do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998, dar-se-á por Resolução do COPAM, após a designação dos membros representantes de segmentos a que se refere o art. 6º, do mesmo Decreto.

Art. 9º - As Câmaras Especializadas serão presididas por um dos seus integrantes, eleito dentre os titulares que forem também membros do Plenário.

Parágrafo único - A Câmara de Política Ambiental será presidida pelo Secretário Adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Art. 10 - O Presidente da Câmara Especializada será eleito na primeira reunião ordinária da respectiva Câmara, por maioria de seus integrantes, para o período de um ano, permitida a reeleição.

Parágrafo único - Na ausência eventual e simultânea do Presidente da Câmara Especializada e de seu suplente, um outro membro, titular ou suplente, do Plenário, indicado pelos integrantes da Câmara, o substituirá naquela Sessão.

Seção IV

Da Secretaria Executiva

Art. 11 - A Secretaria Executiva é órgão de suporte administrativo da Presidência, do Plenário e da Câmara de Política Ambiental, competindo-lhe as atribuições previstas no art. 25 do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998.

Art. 12 - A função de Secretário Executivo do COPAM é exercida pelo Secretário Adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com apoio da Superintendência de Política Ambiental e dos órgãos seccionais de apoio vinculados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Art. 13 - O Secretário Executivo, por delegação da Presidência do COPAM, poderá, em casos de urgência ou inadiáveis, motivadamente, decidir sobre pedidos de concessão de licenças ambientais, outorgas e similares, desde que fundamentada e instruída com pareceres técnico e jurídico, ad referendum das respectivas Câmaras Especializadas do COPAM.

Parágrafo único - O transcurso dos prazos para análise dos pedidos de licença não poderá ser invocado como fundamento do ato ad referendum previsto neste artigo, salvo quando resultar de falta de quorum em reunião de Câmara Especializada.

Capítulo IV

Dos Membros do COPAM

Art. 14 - Compete aos membros do COPAM:

- I - comparecer às reuniões;
- II - debater a matéria em discussão;
- III - requerer informações, providências e esclarecimentos ao Presidente e ao Secretário Executivo;
- IV - formular questão-de-ordem;
- V - pedir vista de processo;
- VI - relatar processo;
- VII - apresentar relatórios e pareceres dentro dos prazos fixados;
- VIII - votar;
- IX - participar das Câmaras Especializadas, com direito a voz e voto;
- X - propor temas e assuntos à deliberação e ação do Plenário, das Câmaras Especializadas e dos Órgãos Seccionais.

Art. 15 - A ausência não comunicada de membro do Conselho a 3 (três) reuniões consecutivas ou a 5 (cinco) alternadas, do Plenário e das Câmaras Especializadas do COPAM, no decorrer de um biênio, implicará em seu desligamento automático.

Art. 16 - Na hipótese do artigo anterior, o Presidente do COPAM, quando for o caso, comunicará o fato ao respectivo órgão, entidade ou segmento para indicação de novo representante, no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 17 - O mandato dos membros do COPAM a que se referem os incisos I, alínea "p" e II, alíneas "f", "g", "h", "i" e "j", do art. 5º do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998, é de 2 (dois) anos, podendo ser renovado.

Art. 18 - Com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias do término dos mandatos a que se refere o artigo anterior, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável fará publicar os editais para convocação dos segmentos ali referidos, e escolha de seus representantes.

§ 1º - Os editais de convocação deverão fixar os requisitos e condições de participação nas reuniões a que se refere o art. 5º, § 2º do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998.

§ 2º - A escolha far-se-á pelo voto da maioria das entidades que se fizerem representar nestas reuniões.

Art. 19 - Os conselhos municipais, as organizações não governamentais, as associações científicas e as entidades civis referidas na alínea "p", do inciso I, e nas alíneas "f", "g", "h", "i" e "j", do inciso II, do art. 5º, do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998, poderão cadastrar-se perante a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, para fins de convocação às reuniões destinadas à escolha de representantes do segmento como membros do COPAM.

§ 1º - Os conselhos, organizações, associações ou entidades referidas neste artigo, e que estiverem regularmente cadastradas, no mínimo, há um ano, junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, mediante deferimento de pedido, devidamente protocolado, receberão comunicação escrita da Secretaria, para os fins previstos neste artigo.

§ 2º - Para fins de cadastramento serão exigidas das instituições interessadas tão somente os dados necessários à sua caracterização jurídica e responsabilidade legal, cabendo ao declarante responder, sob as penas da lei, em qualquer tempo, pela veracidade das informações apresentadas.

§ 3º - Cada instituição, considerados os seus objetivos legais ou estatutários, somente poderá participar e cadastrar-se em um dos segmentos previstos neste artigo.

§ 4º - O cadastro de que trata este artigo é isento de quaisquer ônus para o pleiteante ao cadastramento.

§ 5º - O prazo de validade do cadastro é de 2 (dois) anos, cabendo ao interessado a iniciativa do pedido de renovação.

Art. 20 - Na mesma data da publicação do edital a que se refere o art. 18 deste Regimento Interno, a Secretaria Executiva promoverá consulta aos órgãos e entidades com representação no Plenário do COPAM, sobre os nomes de seus titulares e suplentes para o biênio subsequente.

Parágrafo único - Procedida à consulta prevista neste artigo, e indicados os representantes dos segmentos de que trata o artigo anterior, a Presidência promoverá a composição das Câmaras Especializadas.

Capítulo V

Das Reuniões Plenárias

Art. 21 - O Plenário do COPAM reunir-se-á:

I - ordinariamente, na última terça-feira de cada trimestre, em data, local e hora fixados com antecedência de, pelo menos, 5 (cinco) dias pela Secretaria Executiva;

II - extraordinariamente, por iniciativa do Presidente, da maioria de seus membros ou por solicitação de qualquer Câmara Especializada, quando convocado pela Secretaria Executiva com antecedência de, no mínimo, 2 (dois) dias.

Art. 22 - O Plenário do COPAM reunir-se-á em sessão pública, com quorum de instalação correspondente à presença da maioria absoluta de seus membros, deliberando com a maioria simples dos presentes, independentemente da manutenção do quorum de instalação.

§ 1º - Não havendo quorum para dar início aos trabalhos, o Presidente da sessão plenária aguardará por 30 (trinta) minutos, após os quais, verificando a inexistência do número regimental, deverá cancelar a reunião, transferindo-a para outra data.

§ 2º - Poderão participar das reuniões do Plenário, sem direito a voto, assessores indicados por seus membros, bem como pessoas convidadas pelo Presidente.

§ 3º - Cabe ao Presidente do COPAM, além do voto comum, o de qualidade.

Art. 23 - As reuniões terão sua pauta preparada pela Secretaria Executiva, e aprovada pelo Presidente, da qual constará necessariamente:

I - abertura da sessão, leitura, discussão e votação da ata da reunião anterior;

II - leitura do expediente, e das comunicações da ordem do dia;

III - deliberações;

IV - assuntos gerais;

V - encerramento.

Parágrafo único - A leitura da ata poderá ser dispensada por requerimento de Conselheiro, mediante aprovação do Plenário.

Art. 24 - A apreciação dos assuntos obedecerá às seguintes etapas:

I - será discutida e votada a matéria originária das Câmaras Especializadas ou da Secretaria Executiva;

II - o Presidente dará a palavra ao relator, que apresentará seu parecer, escrito ou oral;

III - terminada a exposição, a matéria será posta em discussão, sendo facultado aos interessados fazer uso da palavra nos termos do artigo 27 deste Regimento;

IV - encerrada a discussão, e estando o assunto suficientemente esclarecido, far-se-á a votação.

§ 1º - São consideradas questão-de-ordem as dúvidas sobre interpretação deste Regimento, na sua prática.

§ 2º - A questão-de-ordem será formulada pelo membro do Plenário, no prazo de 03 (três) minutos, com clareza, e indicação do preceito que se pretender elucidar.

§ 3º - Se o autor da questão-de-ordem não indicar inicialmente o preceito, o Presidente da sessão retirar-lhe-á a palavra e determinará que sejam excluídas da ata as alegações feitas.

§ 4º - Não se poderá interromper orador para arguição de questão-de-ordem, salvo com o seu consentimento.

§ 5º - A questão-de-ordem formulada na sessão plenária, será resolvida tempestivamente, e em definitivo, pelo seu Presidente.

Art. 25 - Assuntos urgentes, não apreciados pelas Câmaras Especializadas, poderão ser examinados pelo Plenário, mediante sua distribuição, pelo Presidente, a um relator.

§ 1º - O relator poderá apresentar o seu parecer oral, na mesma reunião, ou por escrito, no prazo máximo de 6 (seis) dias.

§ 2º - Esgotado o prazo indicado no parágrafo anterior, será a matéria incluída na pauta da primeira reunião seguinte, com ou sem o parecer.

Art. 26 - É facultado a qualquer membro do Plenário requerer vista, devidamente justificada, por prazo fixado pelo Presidente, não superior ao prazo concedido ao relator, de matéria ainda não julgada, ou ainda, solicitar a retirada de pauta, de matéria de sua autoria.

§ 1º - Quando mais de um membro do Plenário pedir vista, o prazo deverá ser utilizado conjuntamente pelos mesmos.

§ 2º - A matéria retirada para vista ou por iniciativa de seu autor, deverá ser entregue à Secretaria Executiva acompanhada do parecer, e colocada em pauta, e reapresentada na reunião seguinte, com o parecer, para decisão do Conselho.

§ 3º - O prazo para vista a que se refere este artigo poderá ser alterado por decisão do Plenário.

Art. 27 - Qualquer interessado poderá fazer uso da palavra, pelo prazo máximo de 05 (cinco) minutos, desde que inscrito em livro próprio, até o início dos trabalhos da sessão plenária.

Parágrafo único - Iniciado o processo de votação não será permitido o uso da palavra por quaisquer pessoas presentes.

Art. 28 - As atas deverão ser redigidas de forma sucinta, lavradas em livro próprio, e assinadas pelos membros que participaram da reunião que as originaram.

Capítulo VI

Das Reuniões das Câmaras Especializadas

Art. 29 - As Câmaras Especializadas do COPAM reunir-se-ão:

I - ordinariamente, de acordo com o calendário por elas estabelecido, no qual será determinado o local, data e horário, devendo começar, impreterivelmente, às 09:00 horas e terminar às 12:00 horas, ou começar às 14:30 horas e terminar às 18:30 horas, prorrogáveis a critério dos Conselheiros;

II - extraordinariamente, por iniciativa de seu Presidente, da maioria de seus membros ou da Secretaria Executiva do COPAM, sempre que houver acúmulo de processos administrativos, assuntos urgentes ou matérias de relevante interesse.

Art. 30 - Somente haverá reunião das Câmaras Especializadas com a presença da maioria dos seus membros, e suas decisões serão tomadas por maioria de votos dos presentes, cabendo ao seu Presidente, além do voto comum, o de qualidade.

Art. 31 - Não havendo quorum para dar início aos trabalhos, o Presidente da Câmara Especializada aguardará por 30 (trinta) minutos, após os quais, verificando a inexistência do número regimental, deverá cancelar a reunião, transferindo-a para outra data.

Parágrafo único - Os processos administrativos e demais assuntos não apreciados, devido ao adiamento da reunião por falta de quorum e insuficiência de tempo, ficam automaticamente constando da pauta da reunião seguinte.

Art. 32 - A reunião começará pela leitura, discussão e aprovação da ata da reunião anterior, passando-se, em seguida, para a decisão sobre matérias normativas, em geral. Após, conforme a competência de cada Câmara Especializada, serão apreciados os processos administrativos de licenciamento ou similares e, esgotada esta parte, passar-se-á ao julgamento dos autos de infração, pedidos de reconsideração e recursos, finalizando-se com os assuntos gerais, ressalvados aqueles específicos das Câmaras.

§ 1º - A leitura da ata poderá ser dispensada por requerimento de Conselheiro, mediante aprovação da Câmara Especializada.

§ 2º - Observada a ordem de trabalho, poderá haver inversão de pauta, em razão da preferência de análise e julgamento, pela Câmara, de processo em relação ao qual haja interessado para defesa oral, inscrito na forma do art. 35 deste Regimento.

Art. 33 - A sessão de julgamento de processos administrativos originários de infração e relativos a análise de licenças e similares obedecerão aos seguintes procedimentos:

§ 1º - A apreciação dos processos começará pela leitura das conclusões e recomendações dos pareceres, bem como do voto do relator do processo, quando houver, podendo, a critério da mesa, serem lidas outras peças dos autos. Em seguida será colocado em discussão, sendo facultado à parte interessada ou seu representante legal fazer sua defesa oral.

§ 2º - A defesa oral será permitida, desde que obedecidas as seguintes condições:

- a) a cada parte interessada será concedido um prazo de 05 (cinco) minutos para apresentar suas alegações, sendo vedada a juntada de documentos;
- b) poderá inscrever-se pela parte interessada mais de uma pessoa, respeitando-se, porém o prazo total de 05 (cinco) minutos.

§ 3º - Antes de passar a palavra para o representante da parte interessada, o Presidente deve adverti-lo do tempo disponível para a sua manifestação. Ultrapassado o prazo fixado neste Regimento, a palavra deverá ser cassada, ficando a critério da Presidência: conceder-lhe 1 (um) minuto para encerrar as suas alegações ou, por decisão da maioria dos Conselheiros, conceder-lhe até mais 05 (cinco) minutos improrrogáveis para concluir a sua explanação.

§ 4º - Aplicam-se às reuniões das Câmaras Especializadas as disposições dos parágrafos 1º a 5º do art. 24 e do art. 26 deste Regimento.

Art. 34 - Os técnicos e assessores jurídicos dos órgãos seccionais de apoio se manifestarão quando convocados pelos membros da Câmara Especializada, ou pelo Coordenador Seccional, para prestarem esclarecimentos, devendo limitar-se ao assunto tratado durante o julgamento, pelo prazo de 03 (três) minutos, prorrogável a critério dos Conselheiros.

Art. 35 - Qualquer interessado deverá se inscrever em livro próprio até o início dos trabalhos relativos ao assunto específico, indicando o processo administrativo de seu interesse, sendo-lhe facultado expor suas alegações no prazo máximo de 05 (cinco) minutos.

§ 1º - O prazo total para estas intervenções deverá ser de, no máximo, 30 (trinta) minutos, só podendo ser prorrogado a critério da Câmara, por maioria simples dos seus membros.

§ 2º - Os casos omissos serão resolvidos pela Câmara Especializada.

Art. 36 - Depois de ouvidas as partes e encerradas todas as discussões sobre a matéria em análise, o Presidente dará início ao processo de votação, sendo vedada qualquer manifestação sobre o assunto.

Parágrafo único - O processo administrativo decorrente de Auto de Infração, no qual o autuado, embora tomando conhecimento do mesmo não tenha apresentado defesa, será julgado de plano, sem necessidade de

parecer técnico ou jurídico e, posteriormente, deverá ser notificado da decisão.

Art. 37 - A pauta do julgamento, contendo o nome e o número do respectivo processo administrativo, deverá ser publicada no "Minas Gerais", no espaço destinado ao Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM até 05 (cinco) dias antes da data designada.

Art. 38 - No "Minas Gerais", no mesmo espaço a que se refere o artigo anterior, deverão ser imediatamente publicadas, em resumo, todas as decisões do COPAM.

Art. 39 - A parte interessada, por si ou por seu procurador, antes da sessão de julgamento que apreciará seu processo administrativo, terá acesso aos autos, no órgão seccional, a fim de permitir-lhe tomar conhecimento de seu conteúdo.

Art. 40 - Aos Conselheiros da Câmara Especializada será garantido o livre acesso aos processos em trâmite na Fundação Estadual do Meio Ambiente, no Instituto Estadual de Florestas, e no Instituto Mineiro de Gestão das Águas, em qualquer fase em que se encontrarem.

Capítulo VII

Da Reunião Conjunta de Câmaras Especializadas

Art. 41 - Poderá haver reunião conjunta de duas ou mais Câmaras Especializadas do COPAM, para fins de deliberação única sobre matéria de interesse comum, e que por sua natureza, transcenda à competência privativa de cada Câmara.

§ 1º - A reunião conjunta a que se refere este artigo deverá ser proposta por uma das Câmaras, ou pelo correspondente órgão seccional, ao Secretário Executivo do COPAM, através de requerimento fundamentado, para fins de sua convocação, nos termos do art. 25, inciso III, do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998.

§ 2º - O Secretário Executivo do COPAM presidirá a reunião conjunta das Câmaras Especializadas, votando para desempate.

§ 3º - Na reunião conjunta, exigir-se-á de cada Câmara o quorum estabelecido para a reunião isolada da Câmara Especializada.

§ 4º - As decisões serão tomadas pelo voto da maioria dos membros presentes à reunião conjunta.

§ 5º - Aplicam-se às reuniões conjuntas, no que couber, as demais disposições pertinentes às reuniões de Câmaras Especializadas, constantes deste Regimento Interno.

Capítulo VIII

Dos Órgãos Seccionais de Apoio

Art. 42 - Os órgãos seccionais de apoio, vinculados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, são órgãos executivos e de assessoramento técnico às Câmaras Especializadas e ao Plenário, competindo-lhe as atribuições previstas nos arts. 27 e 28 do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998.

Art. 43 - São órgãos seccionais de apoio ao COPAM:

I - a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM;

II - o Instituto Estadual de Florestas - IEF;

III - o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM.

Art. 44 - O Presidente e o Secretário Executivo do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, articular-se-ão com os órgãos seccionais de apoio - Fundação Estadual do Meio Ambiente, Instituto Estadual de Florestas, e Instituto Mineiro de Gestão das Águas - através do respectivo Presidente ou Diretor Geral, que atuará como coordenador seccional do COPAM.

Art. 45 - O Coordenador Seccional deverá supervisionar o suporte técnico e executivo do respectivo órgão aos colegiados do COPAM, incumbindo-lhe, em especial:

I - encaminhar à Secretaria Executiva as matérias de exame e decisão da Câmara de Política Ambiental, do Plenário ou da Presidência, assessorar seu andamento e, quando determinado por esses órgãos, cumprir as respectivas deliberações;

II - convocar reunião de Câmara Especializada correspondente ao órgão seccional, organizando a respectiva pauta;

III - encaminhar a pauta de reunião aos Conselheiros titulares e, quando solicitado, aos suplentes, bem como a síntese do parecer técnico, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias;

IV - assessorar o andamento da reunião e cumprir ou fazer cumprir as deliberações;

V - notificar os interessados das decisões da Câmara Especializada correspondente, inclusive fazendo expedir os certificados de licenciamento, outorgas e similares.

VI - exercer, nos casos da FEAM e do IEF, as atribuições constantes do art. 28, § 1º, itens 2,5,6,7,8 e 9, do Decreto nº 39.490, de 13 de março de 1998;

VII - enviar a outro órgão seccional as matérias destinadas à Câmara Especializada por esse assistida.

Art. 46 - O Presidente ou Diretor Geral de órgão seccional de apoio poderá delegar, a diretor da entidade, na forma da legislação aplicável, o exercício das atribuições de Coordenador Seccional do COPAM, referidas nos incisos II a VI, do artigo anterior, mediante Portaria, informando à Secretaria Executiva do COPAM.

Capítulo IX

Dos Recursos Relativos a Pedidos de Licenciamento e Outros

Recursos

Art. 47 - As Câmaras Especializadas e os órgãos seccionais, poderão, se considerarem necessário ou conveniente, submeter sua decisão à apreciação do Plenário do COPAM, ou das Câmaras Especializadas, respectivamente.

Art. 48 - O Plenário do COPAM poderá reexaminar os pedidos de licenciamento, em grau de recurso, desde que efetivados no prazo de oito dias, a partir da publicação da decisão da Câmara Especializada competente.

§ 1º - O recurso será interposto mediante requerimento subscrito pela parte interessada ou por, pelo menos, 5 (cinco) membros do Plenário do COPAM.

§ 2º - Na hipótese do recurso interposto pelos Conselheiros a Câmara deverá manifestar-se, admitida a reconsideração da decisão recorrida.

Art. 49 - As Câmaras Especializadas poderão reexaminar os pedidos de licenciamento, em grau de recurso, desde que efetivados no prazo de oito dias, a partir da publicação da decisão do órgão seccional competente.

Parágrafo único - O recurso será interposto mediante requerimento subscrito pela parte interessada.

Art. 50 - O Plenário do COPAM poderá reexaminar os pedidos de outorga do direito de uso das águas para empreendimento de grande porte e potencial poluidor, em grau de recurso, nas condições previstas no art. 48 e seus parágrafos.

Capítulo X

Disposições Finais

Art. 51 - O Regimento Interno do Conselho Estadual de Política Ambiental poderá ser alterado mediante proposta dos membros de seu Plenário, e por este aprovada pela maioria dos seus membros, e devidamente homologada pelo Presidente do COPAM.

Art. 52 - Os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente do COPAM, ad referendum do Plenário.

Art. 53 - Esta Deliberação Normativa entra em vigor na data de sua publicação, revogando a Deliberação Normativa COPAM Nº 9, de 10 de dezembro de 1981, a Resolução COPAM Nº 5, de 23 de dezembro de 1993, a Resolução COPAM Nº 9, de 27 de junho de 1997 e as demais disposições em contrário.

Belo Horizonte, 29 de setembro de 1998.

José Carlos Carvalho

Presidente do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COPAM